

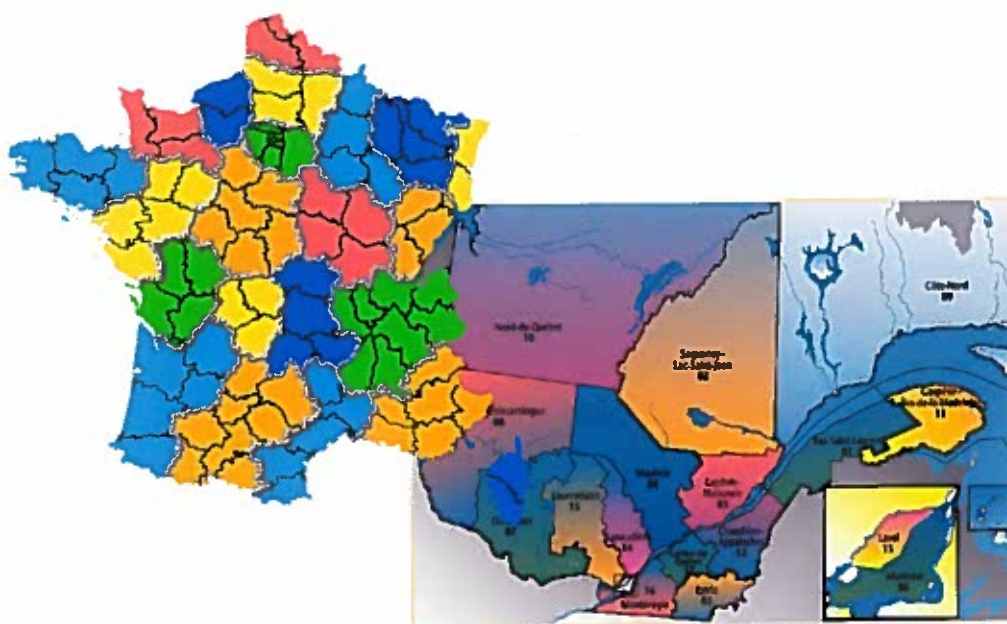


**Centre
d'Etudes
Supérieures
d'Aménagement de Tours**

**Magistère 3^{ème} Année
Année 2001 - 2002**

La mise en œuvre des politiques d'aménagement

**Les cas comparés des échelons régionaux
en France et au Québec**



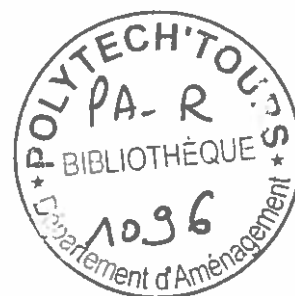
**Mémoire de recherche
Présenté par Amélie PRUVOST
Sous la direction de Monsieur Carrière**

UNIV.TOURS EPU DA CESA



D 251 001758 9

MAC3 1R2002 PRU



SOMMAIRE

CHAPITRE VI – LE CONTEXTE D'APPLICATION DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT	83
1 - L'urbanisation en cause après la Seconde Guerre Mondiale.....	85
2 - Les grandes métropoles face à la crise mondiale.....	86
3 – Le Bassin parisien et la région métropolitaine de Montréal, des espaces à aménager	87
4 – Trois phénomènes communs à la dynamique du développement urbain et régional..	88
CHAPITRE VII – L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN ÎLE-DE-FRANCE ET DANS LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL	91
1 – La prise de conscience de la nécessité d'un aménagement cohérent des années 1960	93
2 – Des actions de plus en plus concrètes : une planification globale en France, des hésitations au Québec	94
3 – Des modalités d'action en place dès la décentralisation	95
CHAPITRE VIII – L'ÉCHELLE DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES POUR LA MISE EN PLACE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT.....	105
1 – Le rôle des Schémas d'aménagement régionaux	107
2 – Des changements à venir pour une vision cohérente du territoire, le cas du regroupement municipal au Québec	112
CHAPITRE IX - LES PÔLES URBAINS DANS LES MACRO-RÉGIONS DE L'EUROPE ET DE L'ALENA	115
1 – Un changement d'échelle au Québec, la région métropolitaine prend le relais de la CUM.....	117
2 – La création de nouveaux outils à l'échelle macro-régionale.....	120
BILAN DE LA TROISIEME PARTIE : Les régions permettent une échelle d'aménagement plus pertinente et globale	125
CONCLUSION	127
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	131
BIBLIOGRAPHIE	135
ANNEXES.....	141
TABLE DES MATIÈRES	151

INTRODUCTION

Le nombre et la taille des collectivités territoriales, communes, départements et plus récemment, régions ont toujours fait l'objet de débats en France. En effet, aux cents départements trop petits, il est fréquent d'opposer les régions apparues dans les années 1950 pour permettre les politiques d'aménagement du territoire et de développement économique à une échelle plus adaptée. Plusieurs personnalités, politiques ou non, envisagent une réduction du nombre de régions, au nombre actuel de 26 si on y englobe la Corse et l'Outre Mer, pour que celles ci puissent soutenir la comparaison avec les Länders allemands, les régions italiennes ou les communautés autonomes espagnoles. Les politiques d'aménagement en France fortement encadrées au niveau de l'Etat se conçoivent de plus en plus à une macro-échelle régionale.



Carte 1 : Les 22 régions françaises aujourd'hui

Source : BOURSIER. A la recherche de nouveaux territoires

Dans cette optique, une comparaison avec l'Etat fédéral du Canada et plus particulièrement le Québec prend toute son ampleur. En effet, une politique d'aménagement moins interventionniste pose également des difficultés en terme de développement régional harmonieux. Les territoires régionaux ont d'abord été conçus au Québec comme des régions administratives et ils ont connu diverses étapes dans leurs délimitations géographiques. Cette analyse d'une macro-région québécoise nous conduira à une découvrir l'échelle des Municipalités Régionales de Comté, assimilable à une micro-région.

Plus en détail, le Canada est un Etat d'une superficie de près de 10 millions de km², qui occupe le nord du continent américain. Il compte environ 30 millions d'habitants. Son système politique est une démocratie parlementaire, caractérisée par un découpage en dix provinces. Le Canada est donc dirigé par un gouvernement fédéral basé à Ottawa, la capitale fédérale, et chaque province par un gouvernement provincial, celui-ci basé dans la capitale provinciale de chacun des dix Etats qui constituent le Canada.

La mise en œuvre des politiques d'aménagement à l'échelle régional pose-t-il alors des difficultés majeures ? Une structure formelle et dotée de fortes compétences est-elle véritablement nécessaire ?

L'étude comparative des échelles territoriales régionales aura donc pour objectif de définir en quoi la région est peut-être un cadre de mise en œuvre pertinent des politiques d'aménagement.

Quelques idées sont néanmoins à éclaircir puisque cette étude a des fins comparatives. Avant tout par échelle territoriale, nous entendons la superposition des échelons territoriaux qui ont des attributions centralisées ou décentralisées les uns par rapport aux autres. Par exemple l'Europe, la France, les régions, les départements et les communes dans le cas français. Dans la version québécoise du cas canadien, on a le Canada, le Québec, les régions, les Municipalités régionales de comté ou les Communautés urbaines et les municipalités locales.

L'expression "région" au Québec ne renvoie pas comme en France à diverses régions spatialement différenciées mais de même statut et de même fondement, mais justement à la nature diverse, en terme de statut et de fondement, en terme de vocations et de structures (et donc accessoirement en terme de fonctions et d'aires), des conceptions de la région avancées par les acteurs.

Il devient alors tout à fait pertinent de bien distinguer deux échelons régionaux déjà décentralisés dans le Québec infranational : les Municipalités Régionales de Comté et les régions administratives qui feront l'objet d'une analyse plus poussée.

Légitimités	MRC	Régions administratives
Historique	Comtés municipaux	Colonisation
Idéologie	Territorialité Cadre de vie	Régionalisme Niveau de vie
Juridique	1847 – 1979 Règlements	1966 – 1993 Résolutions
Politique	Elus indirects	Désignés et élus
Démocratique	Participation	Consultation
Fonctionnelle	Biens, services, aménagement	Gestion, programmes, planification régionale
Financière	Quote-parts	Souscriptions
Économique	Bassin d'emploi Milieux innovateurs	Pôles de croissance Dossiers régionaux

Tableau 1 : La légitimité des échelons micro et macro-régionaux au Québec

Source : PROULX. L'organisation des territoires au Québec

L'analyse des politiques d'aménagement en France et au Québec sera ponctuée d'encarts thématiques afin de guider le lecteur dans le système institutionnel québécois (concernant son mode de gestion des territoires d'inspiration nord-américaine, ses différents niveaux décisionnels, sa planification à l'échelle régionale qui ne va pas sans poser de difficultés). On retrouve au Québec des problématiques territoriales que le système français semble avoir résolu mais aussi des solutions évidentes aux difficultés que rencontrent nos planificateurs.

Dans une première partie, il s'agira de comprendre en quoi l'évolution et la formation de l'aménagement du territoire influent sur la constitution des territoires et en créent parfois de nouveaux. Du XIX^{ème} siècle à aujourd'hui, les changements de la société

PREMIERE PARTIE : DES FONDEMENTS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE A LA DECENTRALISATION EN FRANCE ET AU QUEBEC

CHAPITRE I – L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE COMME REPONSE AUX DESEQUILIBRES SPATIAUX

L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE COMME REPONSE AUX DESEQUILIBRES SPATIAUX

L'histoire de l'aménagement dit planifié¹ a évolué en quelques grandes phases. On retrouve les mêmes processus en France et au Québec depuis le moment où ils se sont industrialisés et sont graduellement devenus des sociétés urbaines.

- La période des problèmes urbains (1870 – 1914), durant laquelle l'aménagement est principalement urbain et vise à répondre aux nombreux problèmes de vie en ville, occasionnés par l'industrialisation et une forte urbanisation.
- Une période de transition au cours de laquelle apparaissent de nouveaux enjeux, telles que les agglomérations urbaines, de nouveaux problèmes, comme celui des campagnes et des régions, et des défis inédits, apparus dans les années 1920, mais ralentis par la dépression et la guerre, telles la modernisation et la rationalisation de la gestion de l'espace urbain et régional.
- La période d'après guerre (1950 – 1980) est une période de grandes ambitions et de grandes espérances aménagistes. Les idées maitresses qui guident la politique aménagiste se veulent globales et poursuivent un double objectif d'intégration spatiale : régionale – nationale, d'une part, et locale – régionale, d'autre part.

Au Québec, cette politique d'intégration n'a pas été poursuivie avec autant d'ardeur que dans d'autres pays où une tradition d'aménagement volontariste s'était imposée, soit par nécessité comme aux Pays Bas, soit par vision politique comme en Suède et en France. Elle a été aussi alliée à une politique de modernisation régionale qui s'est en particulier, manifestée dans l'expérience d'aménagement et de développement régional du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (BAEQ). La DATAR en France relève de la même dynamique.

1 – UNE EVOLUTION HISTORIQUE PRUDENTE JUSQU'A LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE

L'urbanisation accélérée de la seconde partie du XIXème siècle a provoqué l'apparition de problèmes urbains inédits quant à leur nature et leur ampleur. Les interventions urbaines se sont centrées sur trois problèmes particuliers, qui rendaient la vie des citoyens difficile, malgré les autres attraits urbains. L'aménagement a dû répondre, souvent avec des moyens inadéquats, aux problèmes liés à la circulation, à l'insalubrité des logements et des conditions de vie en général et à la pauvreté urbaine. La ville apparaît aux yeux des contemporains, ou du moins aux aménagistes, comme désordre et chaos.

L'urbanisation accélérée de la seconde partie du XIXème siècle

Aussi longtemps que la richesse est venue de l'agriculture, donc de l'exploitation du sol, la population européenne et canadienne s'est répartie de façon à peu près homogène. La révolution industrielle a rompu cet équilibre. Elle se résume, vers 1860 – 1880, en quelques termes simples : la primauté du charbon comme source

¹ On dit aménagement « planifié » par opposition à des aménagements "spontanés", régulés par les normes et des pratiques sociales peu différenciées et professionnalisées, et aux décisions d'aménagement commandées par diverses élites politiques, économiques, militaires ou religieuses.

discours aménagiste et surtout urbanistique moderniste se renforce. Avec la publication en 1933 de la Charte d'Athènes, écrite par Le Corbusier, véritable manifeste de l'urbanisme et de l'aménagement modernes, les idées qui ont émergées ici et là et les expériences qui ont été tentées dans des lieux divers prennent graduellement forme dans un corps de doctrine dont l'impact se mesurera plusieurs décennies plus tard.

Cependant, la conception moderniste dominante d'une ville concentrée, différenciée, dont le centre est bâti en hauteur, favorisant le mouvement des biens et des personnes et la ségrégation routière, construite sur la révolution technique des matériaux et projetant l'image esthétique et fonctionnelle de la modernité, n'a été qu'un des modèles d'aménagement urbain que la période a produit. *Cette conception sera fortement mise en application en France ce qui constitue une grande différence de planification entre la France et le Québec, prônant ce qu'on peut appeler le "contre-modèle".*

Ce contre modèle, si on peut dire, est pensé à une échelle plus petite, faisant une large place aux basses densités et aux équipements collectifs : le modèle inspiré des cités jardins sera mis en application, mais pas dans toutes ses composantes originales, dans la planification de quartiers urbains nouveaux (ville de Mont-Royal, ville du Tricentenaire à Montréal) et dans les villes mono-industrielles canadiennes, y compris, au Québec (Témiscaming, Arvida).

Enfin, les années 1930 ont fait prendre conscience aux décideurs publics du problème des campagnes. Toutefois, les interventions publiques ont été timides et bien peu aménagistes au Québec, alors qu'aux Etats-Unis, le pouvoir fédéral tentait une expérience d'aménagement régional par bassin versant dont la plus accomplie a été celle de la Tennessee Valley Authority en 1933.

En France, la croissance démesurée de l'agglomération parisienne commence à inquiéter l'Etat. Une situation exceptionnelle ne peut s'expliquer que par une cause exceptionnelle : la centralisation administrative et politique que Richelieu, puis les Jacobins et Napoléon ont donné au pays. C'est un produit de l'histoire plus que de la géographie. En 1800, Paris ne comptait encore que 500 000 habitants, moins de 2 % de la population française. A cette date, Lyon avait 109 000 habitants et Marseille 111 000, soit cinq fois moins seulement. La population de la Seine ne représentait que cinq fois celle de la Lozère. Les conceptions centralisatrices dont étaient imprégnés les hommes qui construisirent les chemins de fer français les incitèrent à tisser un réseau en étoile avec la capitale au centre.

Poincaré disait en 1928 : « *l'aménagement de la région parisienne exige plus que jamais un plan d'ensemble qui doit être limité à la population actuelle car si la population parisienne augmente encore, il en résultera un grand danger irréparable* ». Il a fallu cependant attendre la fin de la Seconde Guerre pour que le danger soit perçu. Après avoir marqué une pause à la suite de la crise de 1929, Paris avait repris sa croissance et les recensements semblaient le montrer à la veille d'une explosion démographique. Paris devient peu à peu la plaque tournante de l'économie française.

2 – L'AGE D'OR DE L'AMENAGEMENT : 1950 – 1980

La période de gloire de l'aménagement a certainement été les trente années qui ont suivi la Seconde Guerre. Cette période se caractérise par de grandes ambitions publiques en matière d'aménagement et de développement. Il faut toutefois voir les choses avec un peu de modestie et beaucoup de nuances, car les ambitions naissent et s'expriment en fonction des problèmes auxquels on est confronté et des cultures politiques et administratives au sein desquelles les pratiques d'aménagement se développent.

L'exemple de la banlieue à l'américaine et à la canadienne

La banlieue à l'américaine et à la canadienne n'a pas été imposée comme une décision publique mais elle y doit quand même beaucoup. En effet, vers la fin de la guerre, le gouvernement fédéral s'inquiète de ce qui va suivre une fois celle-ci terminée. L'économie ne risque-t-elle pas de sombrer à nouveau dans une récession ? Comment convertir l'économie militaire en forces de production civile ? La Loi nationale sur l'habitation (de 1938 et de 1944), puis la création de la Société canadienne de logement et d'hypothèques en 1946 visent à relancer l'économie par la construction et l'appui à la construction de logements neufs.

On fait ainsi : une mesure macro-économique, fondée sur une politique de financement du logement neuf qui se double d'une politique d'aménagement urbain passif, les acteurs privés décidants du type de logements qu'ils veulent occuper et la forme de l'habitat qui leur convient.

La banlieue est née ou plutôt elle accélère son rythme de développement, en contexte de forte urbanisation et de prospérité économique. A peu de chose près, cela fait office de politique urbaine nationale, malgré d'autres tentatives fédérales comme provinciales, d'orienter le développement urbain et de structurer le réseau urbain en un ensemble cohérent.

Au début des années 1970, face au déclin industriel et économique de Montréal, trois économistes (Higgins, Martin, Raynault) recommandent aux pouvoirs publics de modeler leurs interventions en fonction d'une hiérarchie urbaine, formée de la région de Montréal comme pôle de développement, comprenant des activités tertiaires motrices et à fortes retombées pour tout le Québec, chapeautant un second et troisième palier, composés de pôles de croissance urbains ayant des effets d'entraînement sur les régions au sein desquelles, ils se situent. Le gouvernement québécois poursuit alors sa "révolution tranquille"³ en affirmant son désir de reformer l'organisation de son territoire.

Contrairement à la France (par son action par les métropoles d'équilibre), le gouvernement québécois tente de conforter son pôle montréalais et de développer des pôles intermédiaires. Dans les deux cas, les résultats seront mitigés et les actions gouvernementales devront s'intensifier.

L'action du gouvernement se met en place

Tout en gardant en mémoire le fait que toutes les décisions gouvernementales influent sur la localisation des activités, qu'elles concernent l'équipement urbain et rural, les voies de communication, les aides à l'industrie et à l'agriculture, le logement, la formation professionnelle... les réformes se sont précisées.

Il fallait concevoir l'aménagement non comme une politique particulière ayant ses moyens propres, mais comme une nouvelle méthode de pensée commune à tous les ministères et les conduisant à converger leurs interventions vers des objectifs régionaux dépassant la responsabilité particulière de chacun d'eux.

³ Amorcée au cours des années 1960, certaines actions structurantes ont été réalisées avec plus ou moins de vigueur dans les secteurs névralgiques tels que l'habitation, les transports et les parcs industriels. Des Directions régionales et des conseils régionaux sont créés pour plusieurs ministères. D'autres interventions ponctuelles ont aussi eu lieu afin de concrétiser des fusions municipales, de consolider des aires métropolitaines (Québec, Montréal, Outaouais) et aussi de favoriser diverses améliorations spécifiques en gestion publique territoriale.

Le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec

Dans les années 1970, le temps est à la modernisation des milieux ruraux et à l'augmentation de la productivité agricole, pour nourrir une population croissante et qui de surcroît habite dans des villes.

C'est dans ce cadre que le BAEQ sera créé et retiendra la nécessité de dresser un inventaire des plus complet des ressources du milieu, cela dans la bonne tradition de "pas de plan, sans enquête". Le BAEQ héritera de la participation publique, avec une touche qui lui est propre. Enfin, de son contexte général, il héritera d'une volonté assurée de modernisation technocratique.

Le BAEQ poursuit des objectifs qui à l'époque sont largement partagés :

- modernisation des secteurs de base,
- valorisation de la main d'œuvre,
- création d'activités nouvelles comme le tourisme,
- stratégies d'expansion des services publics.

A ces objectifs, le BAEQ a ajouté des démarches qui lui sont propres :

- la participation du public,
- la mise en place d'un cadre institutionnel permanent d'aménagement et de développement (une inspiration d'origine française),
- le développement d'une conscience régionale pour affronter sur la vaste région pilote des problèmes de retard économique et social communs.

Le but du BAEQ est de produire un plan d'aménagement et de développement, ce n'est pas à lui toutefois de le mettre en pratique. Le BAEQ a été beaucoup critiqué. Certaines décisions, même si elles ne correspondaient pas à l'essentiel des recommandations, ont soulevé résistances et protestations.

Lorsqu'il recommande une politique de fermeture des paroisses de l'arrière-pays et que celle-ci se met en marche un peu plus tard, son image se ternit, ses efforts sont ensevelis sous le poids d'une mauvaise orientation. Et pourtant tout semblait logique puisque pour assurer des services publics, et des opportunités d'emplois variées aux habitants des régions, il fallait concentrer les populations dans des pôles urbains plus denses. La grande dispersion territoriale observée dans l'est du Québec nuit à son développement. Il fallait profiter des économies d'échelle et d'agglomération produites par les centres de peuplement plus volumineux.

Certains choix du BAEQ sont contestables et ont été contestés. Sa vision des choses a été à la fois moderne et technocratique : chercheurs, aménagistes et élites nouvelles croyaient avoir la responsabilité de proposer, voire forcer le développement.

Toutefois, son projet initial était largement partagé : une nouvelle équipe au pouvoir à Québec, le fruit d'années d'investissement en éducation, même si le plus gros des développements suivra, une demande ou un besoin de services publics de qualité partout sur le territoire, l'urgence à trouver des solutions à la pauvreté relative des régions, l'appui des élites locales, et finalement un sentiment assez généralisé et légitime de modernité et de confiance dans l'action publique.

Le BAEQ a été la première instance d'aménagement mis en place au Québec et sera élargi dans ses grandes lignes à l'ensemble de la province. Il trouve sa réciproque en France avec la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale qui instaurée par l'Etat centralisateur, perdure toujours.

CHAPITRE II – L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE COMME OBJET PRINCIPAL DE LA DECENTRALISATION DES POUVOIRS DES ANNEES 1980

L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE COMME OBJET PRINCIPAL DE LA DECENTRALISATION DES POUVOIRS DES ANNEES 1980

La dernière phase de ce qu'on peut appeler l'histoire de l'aménagement dit planifiée concerne la période récente et a été marquée par des changements majeurs. Elle sonne le glas des ambitions passées et redéfinit en partie, les fins et les moyens de l'aménagement dans un contexte politique et économique profondément modifié par une gamme de changements dont la mondialisation n'est qu'un élément.

1 – UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE

Au Québec, la prise de conscience de l'importance de l'aménagement a été dans un premier temps timide pour s'affirmer de plus en plus à la fin des années 1980.

Deux lois régissent le domaine de l'aménagement au Québec : *la Loi 90 sur la protection du territoire agricole (décembre 1978, voir encart de synthèse suivant) et la Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme (novembre 1979)*. Toutes deux imposent au territoire québécois un cadre législatif qui a mis plus de quinze ans à se concrétiser tandis que la société québécoise évoluait fortement.

On observe le même phénomène en France et au Québec, soit qu'après deux décennies de centralisation, le modèle étatique de la planification et centralisation a perdu considérablement de sa valeur mythique et a cessé d'être perçu comme une solution indispensable et réalisable. La crise économique amorcée au début des années 1970 a revitalisé ce qui, jusque là était associé à l'Etat Providence : centralisme et paternalisme, uniformisation des structures et des services, voire égalisation des chances. Les premières années de la décennie 1970 sont aussi marquées par la montée de nouvelles valeurs, qui finissent par s'imposer comme principes de l'intervention gouvernementale.

Pour le gouvernement québécois, il s'agit alors :

- de sauvegarder l'autonomie municipale,
- de concilier les ressources et les besoins au niveau municipal,
- de sauvegarder la qualité de l'environnement,
- de contenir le développement urbain,
- de protéger les terres agricoles,
- de rationaliser l'urbanisme.

Le discours officiel du gouvernement change et évolue en direction d'un modèle décentralisé de l'appareil étatique. En 1976, la décentralisation s'identifie à une volonté politique. L'aménagement du territoire est alors le premier domaine de compétence à être décentralisé. *L'adoption des lois 90 et 125 marque à la fois l'aboutissement de deux décennies de réflexion et d'hésitation et le début d'une restructuration de l'appareil administratif, fondée sur l'interrelation entre le niveau régional et la structure gouvernementale.*

2 – LA LEGISLATION POUR DES POSSIBILITES ACCRUES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Si on ne peut établir un véritable parallèle entre les deux processus de décentralisation, soit celui du Québec et celui de la France, on ne peut que constater à terme les répercussions qu'ils ont pu avoir sur la répartition des pouvoirs décisionnels. La région administrative québécoise qui fera partie d'une prochaine analyse plus poussée ne fait pas partie de la décentralisation telle qu'on la perçoit en France. Seule l'entité territoriale MRC peut soutenir la comparaison en terme de compétences de mise en œuvre des politiques d'aménagement.

Une Loi d'aménagement qui se veut global et intégrée : Loi de 1979 au Québec

Votée le 21 novembre 1979, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est la pièce maîtresse de la réforme du droit et de la structure municipale, inspirée par une volonté de décentraliser les pouvoirs d'aménagement et de développement.

Deux volets la composent. Le premier concerne la création de nouvelles entités territoriales, les Municipalités Régionales de Comté (MRC, voir encart de synthèse suivant) constituées d'un regroupement de municipalités locales, dont le critère de délimitation réfère à la notion de territoire d'appartenance. Le second volet porte sur le contenu et les procédures en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Le territoire québécois a la particularité d'être physiquement étendu, avec un espace habité relativement restreint. Si le domaine de l'aménagement fait référence avant tout à l'espace construit des difficultés particulières émergent dans le cas du Québec en raison de sa taille et de sa densité très hétérogène. Le Québec municipalisé comprend 1 496 municipalités (en excluant le nord et les Territoires non organisés). Ce territoire ne représente que 34 % de la superficie totale, avec 99,5 % de la population. Le secteur rural, dont les municipalités (voir encart de synthèse suivant) ont moins de 3 000 habitants, couvre une superficie de 93 % de ce territoire, occupée par 18,5 % de la population. Les municipalités urbaines (plus de 3 000 habitants) regroupent 81,5 % de la population sur 7 % du territoire municipalisé.

Avec un étalement de la population dans les milieux ruraux et les fortes concentrations urbaines de Montréal et de Québec, il est apparu au législateur que les territoires d'aménagement et de développement à créer devaient être déterminés à partir de la réalité socio-économique communautaire définie sur la base des comportements d'une population dans la satisfaction des besoins courants.

Entre 1979 et 1983, 94 MRC ont été constituées, la dernière étant créée en 1985. Au total, l'ensemble des MRC regroupe 4 055 209 habitants et couvre 668 150 km², soit 63,4 % de la population et 43,9 % de la superficie du territoire. Avec une population moyenne de 42 286 habitants et une superficie moyenne de 7 108 km², les 95 MRC ont cependant des populations et des superficies très inégales.

Chaque MRC est formée d'un centre urbain et d'une couronne de municipalités rurales qui conservent leur autonomie financière et administrative. La complémentarité planifiée ville-campagne est assurée. Dans la perspective d'un développement régional « par les régions » et d'une plus grande participation du milieu aux destinées régionales, les MRC sont appelées à jouer un rôle déterminant dans les politiques de planification et d'organisation volontaire de l'espace et des stratégies d'économie régionale.

La création du palier régional, soit macro-régional en 1966 puis en 1987, complète cette Loi de décentralisation, puisque les régions se retrouvent en charge du développement économique. Elles complètent les MRC qui ont compétence pour la réalisation des Schémas d'aménagement régionaux.

Le second volet de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme précise le contenu et les procédures d'adoption du Schéma d'aménagement, dont la réalisation constitue le premier mandat des MRC. Quatre principes ont inspiré l'esprit de la loi en confirmant le pouvoir des MRC en matière d'aménagement du territoire :

- L'aménagement constitue une responsabilité politique et non une question technique et / ou administrative,

C'est à dire qu'il appartient d'abord aux élus en relation avec les citoyens d'effectuer les choix, de prendre les décisions et de faire les arbitrages qui s'imposent.

- Le citoyen est associé aux diverses étapes du processus d'élaboration et de révision des instruments d'aménagement par le biais de l'information, de la consultation et de la participation,
- L'aménagement est une fonction partagée entre trois paliers de décision : la municipalité, la MRC ou la Communauté urbaine et le gouvernement du Québec.

La région est avant tout un échelon administratif, sans pouvoir d'imposition. Elles constituent un lieu de concertation entre les ministères provinciaux, le gouvernement et les intervenants sociaux économiques régionaux.

- L'aménagement doit faire appel à la concertation des choix et des actions entre les intervenants.

Dans cette perspective, le Schéma d'aménagement d'une MRC constitue le cadre privilégié de la concertation des pouvoirs publics en matière d'aménagement. L'appareil gouvernemental n'a pas à préparer un plan d'aménagement d'ensemble pour le Québec. Il est plutôt convié à participer à l'élaboration du Schéma d'aménagement de chaque MRC et de l'enrichir en y inscrivant les préoccupations qui lui sont propres.

Par les objectifs qu'elle vise et les mécanismes de concertation qu'elle met en avant, cette Loi constitue une loi à caractère décentralisateur. Elle affirme en effet le rôle de la MRC comme principal maître d'œuvre en matière d'aménagement et elle permet une inscription profonde des instances municipales dans toute la démarche de planification qui était jusque là le rôle du gouvernement. Il faut reconnaître qu'il s'agit d'une démarche particulière et originale que l'on retrouve à notre connaissance dans aucune autre loi sur l'aménagement.

Aux termes de la loi, le Schéma d'aménagement qui est élaboré et adopté au niveau du Conseil de la MRC doit être complété par une réglementation d'urbanisme (voir encart de synthèse suivant) dont la responsabilité incombe aux municipalités locales. C'est à ce niveau que l'intervention d'aménagement accède à une totale compétence légale et confirme la municipalité locale en tant que principale autorité en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Alors que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme procède d'une volonté de décentralisation du pouvoir public, la Loi sur la protection du territoire agricole est demeurée une loi sectorielle, unifonctionnelle et fortement centralisée. Jusqu'à maintenant, toute tentative d'harmonisation entre ces deux lois s'est soldée au Québec par un échec.

c'est bien parce que le pouvoir est éparpillé entre l'Etat, les Länders et les communes.

L'aménagement du territoire se renierait donc s'il n'était pas décentralisé, et à travers la recherche d'une meilleure utilisation de l'espace, l'idée devait peu à peu faire jour que l'action des pouvoirs publics serait assurée mieux et plus vite si les collectivités avaient plus de libertés et de moyens.

La loi de décentralisation comporte deux réformes essentielles. La première concerne le renforcement de l'autonomie des communes et des départements (voir encart de synthèse suivant). La seconde concerne la création d'une nouvelle collectivité territoriale, la région, à laquelle nous accorderons le plus d'importance.

Le renforcement de l'autonomie des communes et des départements en France

Au début de l'aménagement, les investissements collectifs relevaient de l'Etat pour les 2/5 de leur montant, des collectivités pour les 3/5. L'Etat avait en charge les équipements structurants (universités, autoroutes et routes nationales, grands aéroports, télécommunications, ports maritimes, voies navigables...). Cependant les départements et surtout les communes gardaient la responsabilité des investissements liés à la vie quotidienne : écoles, voirie, routes secondaires, transports en commun urbains, eau et assainissement, équipements culturels et sportifs.

Ce système théoriquement équilibré masquait un vice fondamental, les multiples tutelles exercées par l'Etat sur les collectivités :

- Tutelle administrative assurée par le Préfet, les décisions des élus ne pouvant s'exécuter que revêtues de son accord,
- Tutelle technique par le biais d'interdictions et de normes,

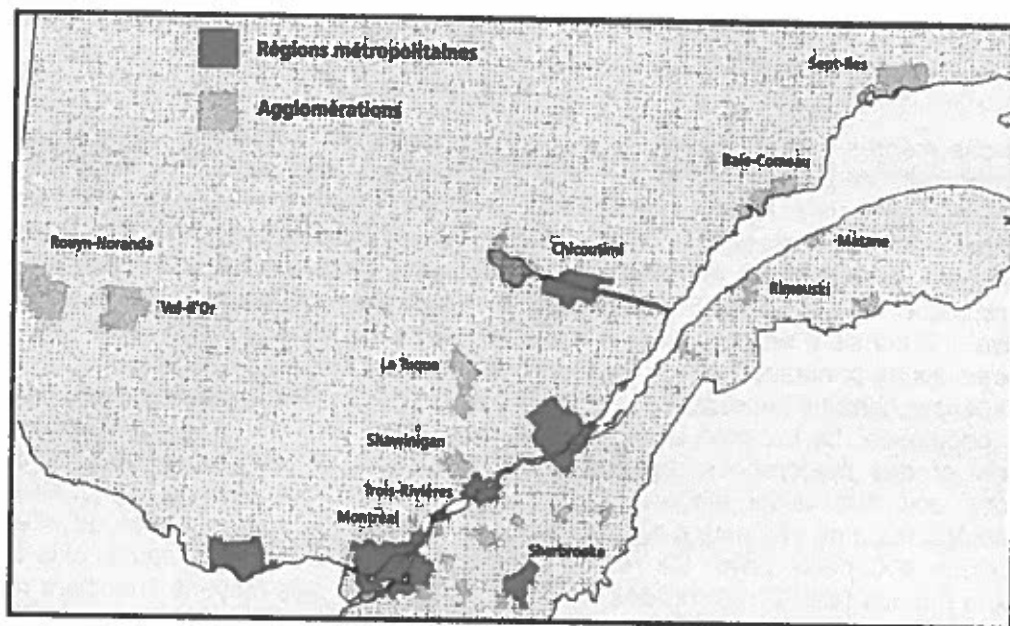
Il existait près de 10 000 textes de forme juridique très variable contenant des dispositions contraignantes.

- Tutelle financière enfin, la plus contraignante,

Les subventions (20 % environ des moyens d'investissements des collectivités) étaient octroyées après examen de chaque dossier, l'administration superposant aux critères des élus les siens propres. Un refus rendait l'investissement presque impossible car la banque des collectivités, la Caisse des Dépôts, ne prêtaient qu'en faveur des opérations subventionnées.

La Loi Defferre du 2 mars 1982, qui constitue un des plus importants ébranlements du paysage institutionnel de la France a démantelé ce dispositif. Les délibérations des collectivités peuvent désormais être exécutées sans accord préalable du préfet, les normes ne peuvent plus être imposées que par des décrets en Conseil d'Etat, enfin les dotations sectorielles accordées au coup par coup ont été en partie remplacées par des dotations globales dont les collectivités peuvent disposer librement.

La Loi a par ailleurs accordé aux collectivités quelques compétences nouvelles. En particulier, les communes et non plus l'administration délivrent désormais les permis de construire sous réserve d'avoir établi un plan d'occupation des sols, elles peuvent ainsi aménager leur propre territoire.



Carte 5 : Les régions métropolitaines de recensement du Québec

Source : PROULX, L'organisation des territoires au Québec

Durant les années 1990, les régions en forte croissance démographique, si on exclut les territoires nordiques autochtones, sont concentrées dans l'ouest du Québec, près de Hull et dans les couronnes nord et sud de Montréal. Les régions en déclin sont presque toutes situées dans l'est du Québec.

L'ex-urbanisation⁵ est un phénomène observé dans plusieurs pays. C'est un mouvement spatial qui contrairement à la banlieue classique, est le résultat non seulement de choix résidentiels, mais peut-être davantage de décisions des entreprises. Quelques facteurs expliquent ce mouvement :

- la facilité de communications et de transport, résultat des politiques de transport passées,
- le prix du terrain moins élevé, facteur important pour certains types d'entreprises,
- la recherche par les employeurs d'un environnement neuf et différent,
- les coûts de reconversion de l'habitat urbain ancien, les préférences des citadins.

Pour les villes centres, cela a des conséquences considérables : perte de population et appauvrissement relatif causé par la présence de groupes moins mobiles, car bien moins nantis, érosion fiscale, surcharge financière due à cet appauvrissement et à la nécessité de maintenir, voire d'améliorer des équipements et des infrastructures plus anciennes et à vocation régionale. La réponse urbaine s'est déployée sur plusieurs fronts :

- Economique : investir et promouvoir la nouvelle économie (le multimédia à Montréal et l'informatique à Québec, par exemple)
- Culturelle : investir dans les équipements culturels et la vie artistique,
- Politique : promouvoir la fusion municipale et l'intercommunalité en France en vue d'un partage fiscal plus équitable (idée des grandes fusions décidées récemment),
- Urbanistique : restaurer et préserver le patrimoine urbain, combler les vides, promouvoir des projets d'habitat urbain.

⁵ Il s'agit d'une urbanisation plus rapide des petites et moyennes villes, satellites des grandes régions urbaines.

aurait pu conduire les communes vers la fusion. Aussi, ces syndicats, quel que soit leur statut, n'ont pas apporté de solutions aux problèmes posés par l'aménagement du territoire, lesquelles supposent un destin commun entre toutes les communes riches vers les communes pauvres, les premières ont pu s'équiper et attirer les investissements. Finalement, la polarisation du territoire au profit de quelques communes privilégiées s'en trouvait renforcée.

Au Québec, les fusions autoritaires ou volontaires ont touché une municipalité sur quatre, c'est à dire 421 municipalités et 30 % de la population au Québec durant les trente dernières années. Les $\frac{3}{4}$ des municipalités fusionnées l'ont fait volontairement et $\frac{1}{4}$ l'ont été par des lois spéciales. Pourtant les caractéristiques des structures municipales n'ont pas fondamentalement changé : les municipalités sont encore très nombreuses et très petites. L'explication principale réside dans le fait que les pouvoirs des municipalités n'ont pas non plus fondamentalement changé depuis 30 ans, même si d'autres secteurs ont connu de nombreuses réformes de structures. La coopération relationnelle spontanée par des ententes intermunicipales a connu un essor fulgurant au Québec depuis l'adoption de la Loi sur les ententes intermunicipales à la fin de 1979. En sept ans et demi, 620 ententes intermunicipales ont été conclues sous trois modes : le contrat de fourniture de services, la délégation de compétences ou la création de régie intermunicipale. Ces ententes sont souvent l'alternative préférée à la fusion municipale : leurs multiplications risquent toutefois de faire de plusieurs municipalités des "coquilles vides" sans services, activités ou responsabilités réelles à assumer.

Dans ce contexte, les fusions municipales étaient un moyen incontournable pour permettre aux municipalités d'assumer de nouvelles responsabilités. La nature du débat entourant les fusions en a été changée : un débat moins affectif et plus rationnel a permis de franchir les étapes cruciales. *Les ententes intermunicipales continueront d'être utilisées puisqu'elles sont vraiment efficaces et répondent à des besoins réels.*

Ainsi, plus qu'une Loi de coopération, il fallait engagé une modification des structures locales, afin de réduire significativement le nombre de municipalités ou de communes.

La Loi du 6 février 1992, qui incite les communes à créer des groupements à fiscalité propre, s'est donné pour ambition de conduire les communes à s'engager dans la voie d'une véritable intercommunalité, qui substitue l'intégration à la simple coopération. La Communauté de communes destinée aux communes rurales leur offre trois formes de regroupement liées à trois régimes fiscaux. Une seule de ces formes est véritablement intégratrice et est imposée aux Communautés de villes. La taxe professionnelle devint en effet, un outil commun de développement devant amener les communes à partager les risques et les profits de leurs investissements. Les communes qui adhèrent à une Communauté de communes ou de villes doivent obligatoirement transférer à celle-ci toutes leurs compétences en matière d'aménagement et de développement économique. Contrairement à ce qu'on pouvait redouter, cette Loi a été un succès. Par contre, quand on analyse les formes spatiales prises par ces regroupements, ils ne respectent pas toujours la continuité territoriale souhaitée⁶.

⁶ Selon la circulaire du 14 mai 1992, l'espace-type devrait regrouper « un nombre suffisant de communes au sein d'une aire naturelle de solidarité, de telle sorte qu'il puisse avoir les moyens de réaliser ses objectifs, que ces communes soient limitrophes entre elles ou à tout le moins que leur association corresponde à un périmètre traduisant au plan local une réelle cohésion, qu'il s'agisse de l'aire d'influence d'un bourg-centre, d'un pays, d'un bassin d'activité... ».

Le gouvernement du Québec

Le gouvernement établit les orientations en matière d'aménagement que les autorités régionales doivent prendre en compte lors de l'élaboration des documents de planification. De plus, il lie ses ministres et ses mandataires aux objectifs des Schémas d'aménagements en vigueur lorsque ceux-ci désirent intervenir sur le territoire.

Ce principe est bien établi au début du texte de Loi à l'article 2 de la *Loi de 1979* :

« Un Schéma d'aménagement et un règlement de contrôle intermédiaire⁷ adopté par une MRC et mis en vigueur conformément à la présente loi, lient le gouvernement, ses ministres et ses mandataires lorsque ceux-ci désirent faire une intervention ».

Le Québec vit actuellement un exercice de révision amorcé depuis 1993. Dans le cadre du processus inscrit dans une Loi d'aménagement et d'urbanisme de 1979 (LAU), le gouvernement a transmis aux MRC et communautés urbaines en 1994, 1995 et 1997 des orientations d'aménagement. Un document complémentaire révisé portant sur les orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles a été transmis en décembre 2001. Le gouvernement doit analyser les projets de Schémas d'aménagement révisés qui lui sont soumis à la lumière de ces orientations¹.

C'est au ministre des Affaires municipales et de la Métropole, ministre responsable de l'application de la loi, que revient la responsabilité de s'assurer du respect des orientations gouvernementales et de sanctionner l'entrée en vigueur des documents de planification soumis.

Dans cette situation nouvelle, cependant, l'Etat français ou canadien en partage avec le gouvernement québécois conserve un rôle primordial, d'abord parce qu'il a en main les équipements les plus structurants : université, autoroutes, liaisons ferroviaires et aériennes, télécommunication... et en second lieu, parce que les collectivités sont loin de posséder l'esprit de solidarité qu'exige l'élimination des inégalités.

Il est donc indispensable que l'Etat ou le gouvernement garde le contrôle du développement des grandes métropoles et la latitude d'aider les zones déshéritées à atteindre le seuil à partir duquel elles seront capables de prospérer par leurs propres moyens. Ce n'est qu'à ce prix que décentralisation politique et décentralisation économique pourront se conjuguer.

Si on compare la France et l'Allemagne. Les Länders sont trop jaloux de leur autonomie pour que le gouvernement fédéral puisse mener une grande politique régionale. Le mal n'est cependant pas grand dans la mesure où la décentralisation politique de l'Allemagne a depuis longtemps incité les entreprises à se disperser. A l'inverse, la centralisation française, si elle a provoqué une rupture d'équilibre entre les régions, donne à l'Etat les moyens de rétablir cet équilibre. Le Québec a dans son

⁷ Le contrôle intermédiaire permet à une MRC, à une communauté ou à une municipalité, selon le cas, d'interdire, de restreindre ou de régir la réalisation de nouveaux projets de lotissement, de construction ou de nouvelles utilisations du sol lors de l'élaboration, de la modification ou de la révision d'un Schéma d'aménagement ou d'un plan d'urbanisme. Ce contrôle confère des pouvoirs plus étendus et plus restrictifs en matière de contrôle de l'utilisation du sol que le zonage et permet aux autorités locales et régionales de s'assurer que les efforts de planification consentis ne seront pas rendus vains par la réalisation de projets qui compromettraient la portée des nouvelles règles d'aménagement et d'urbanisme en voie d'être définies ou révisées. Un règlement de contrôle intermédiaire adopté par une MRC ou communauté lie le gouvernement dans ses interventions.

BILAN DE LA PREMIERE PARTIE : La difficile réconciliation entre aménagement et développement régional en France et au Québec

Une tension est souvent apparue entre aménagement et développement régional (au sens économie régionale) au cours de l'histoire française et québécoise.

Le développement économique est souvent considéré comme plus noble et plus important, l'aménagement lui est subordonné. L'aménagement au début du siècle a été surtout "développementaliste" et peu aménagiste au sens strict. Le territoire a servi de tremplin économique, plutôt que la construction d'un cadre de vie où il fait bon vivre.

En outre, si les interventions en aménagement ont porté sur des territoires aux caractéristiques très variées, il reste que régulièrement et fréquemment, les planificateurs et les législateurs se sont interrogés sur la taille de l'unité territoriale la mieux adaptée aux politiques d'aménagement et de développement. Ceci est encore plus vrai pour les zones habitées, qui jusqu'à aujourd'hui, étaient fractionnées en de nombreuses entités politiques et administratives.

Au Québec, la création des Communautés urbaines (1969) et plus tard des Municipalités régionales de comté (1979) a rendu possible une certaine planification régionale du territoire, en obligeant les pouvoirs supramunicipaux à élaborer un Schéma d'aménagement. La création des régions administratives en 1966, puis redéfinies en 1987, montre que le développement régional ne se pense au Québec qu'en faveur d'échelles diversifiées. Les macro-régions (régions administratives) en charge du développement économique ne sont pas des collectivités pourvues de compétences propres. Sous le contrôle de l'Etat, elle participent au développement du Québec sans pour autant que soit allier Aménagement et Développement.

En France, les lois de 1982 donnent aux communes, départements et surtout aux régions des pouvoirs en terme d'aménagement et de planification territoriale. L'organisation du territoire devient une compétence locale et régionale. L'échelle régionale et locale se partage des compétences en matière d'aménagement et de développement économique en combinant les interventions à différentes échelles. Mais cette répartition en est-elle plus efficace pour la mise en œuvre des politiques requises ?

En fait, peu importe l'unité de décision territoriale, une réconciliation entre aménagement et développement est maintenant, nécessaire et possible. En effet, la prise de conscience de l'enjeu de l'aménagement dans l'économie d'un pays force les gouvernements à trouver des compromis entre bien-être urbain et développement économique. L'espace se pense maintenant de manière globale puisque les campagnes répondent aussi à certains objectifs du développement, soit le développement durable.

C'est dans cette optique de réconciliation de l'aménagement et du développement que nous allons analyser dans la seconde partie le rôle des entités régionales dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement.

DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT A L'ECHELLE REGIONALE EN PLEINE EVOLUTION

CHAPITRE III – L'AMENAGEMENT REGIONAL ET LA REGION : LES PREMISSES DES CONCEPTS EN FRANCE ET AU QUEBEC

L'AMENAGEMENT REGIONAL ET LA REGION : DEUX CONCEPTS DIFFEREMMENT APPLIQUES EN FRANCE ET AU QUEBEC

La régionalisation au sens politique ou administratif du terme s'est mise en place progressivement en même temps que s'affirmait la politique d'aménagement du territoire. Il s'agissait d'organiser le développement du territoire et de ses régions dans un souci d'efficacité économique.

Dans un certain nombre de pays, la notion d'aménagement du territoire englobe celle du développement régional. Ce n'est pas le cas au Québec où bien que ces deux concepts soient étroitement interdépendants dans leur application, les deux champs d'activité qu'ils soutiennent sont souvent traités séparément. Et pourtant, au Québec, plus qu'ailleurs, ces deux concepts pourraient être intimement liés : près de 90 % du territoire québécois est constitué de terres publiques, riches en ressources forestières, fauniques et autres. Les décisions prises par le gouvernement, quant à l'affectation de ces terres publiques et conséquemment l'utilisation des ressources qui s'y trouvent ont donc des incidences considérables sur le développement régional.

Par sa législation, sa réglementation, ses programmes et ses organismes, l'Etat ou le gouvernement intervient très souvent directement sur l'aménagement du territoire et par conséquent sur le développement régional : le zonage agricole, les Schémas d'aménagement établis conjointement avec les MRC...

1 – LE CONCEPT D'AMENAGEMENT REGIONAL

De la définition du développement régional, les régions administratives sont devenues primordiales pour un développement harmonieux du Québec. L'échelon de la région en France est quant à elle devenu un niveau de décision intermédiaire essentiel pour la mise en œuvre des politiques d'aménagement.

Si dans le cas québécois, nous ne nous attacherons qu'à la région administrative, l'échelon territorial de la MRC (en charge des Schémas d'aménagement) sera traité ultérieurement.

La définition du développement régional

Au moment de définir les contours d'une politique de développement régional pour un horizon de moyen terme, deux finalités fondamentales restaient offertes :

- Celle d'une croissance économique régionale qui correspond strictement au concept de l'augmentation des activités industrielles et commerciales. Cette option amène à favoriser la croissance des activités économiques, mais seulement dans les régions les plus défavorisées ou encore, à soutenir la croissance là où elle offre les meilleures garanties de réussite,
- Celle d'un développement régional global qui pourrait être défini comme la résultante de l'ensemble des mesures prises dans les milieux régionaux, avec le partenariat de l'Etat en vue de l'amélioration des conditions économiques, sociales et culturelles qui permettent le développement et ce dans le respect du milieu de vie.

En raison des caractères particuliers de la répartition géographique des activités économiques sur le territoire québécois et le territoire français, en raison de l'inégalité

- 15 centres intermédiaires (pôles tertiaires).

Cette carte a été adoptée officiellement par le gouvernement en 1966, mais n'a pas été utilisée par tous les ministères puisque certains possèdent encore aujourd'hui des limites administratives régionales qui ne coïncident pas avec le cadre général adopté à l'époque. Cette carte fut révisée en 1987 et est encore en vigueur aujourd'hui.

Le gouvernement créait à la même époque :

- l'Office de planification et du développement du Québec (OPDQ), chargé d'élaborer des Schémas de développement dans chacune des régions et de gérer des programmes de développement régional,
- les Conseils régional de développement (CRD) dans chaque région composés de représentants des groupes socio-économiques de la région et dont le rôle était de collaborer avec l'OPDQ dans la réalisation de ses missions,
- Les conférences administratives régionales, composés des délégués des ministères en régions, présidés par le représentant régional de l'OPDQ et qui devait également participer aux efforts de développement régional.

Plus qu'un simple découpage administratif comme cela a pu être le cas au Québec, l'Etat français par son décret de 1955 souhaite définir un nouveau cadre de planification. En effet, le décret du 30 juin 1955 sur les plans d'action régionale comporte la création de 22 régions de programmes qui regroupent de 2 à 8 départements en en respectant les limites. Quatorze portent le nom, mais non les limites, de provinces historiques.

Devenues des circonscription d'action régionale en 1960, des régions en 1964, elles sont dotées d'un préfet et d'une commission de développement économique formée d'experts. En 1972, elles acquièrent le statut d'établissement public régional : c'est alors le vrai début de la régionalisation.

Pourvues d'un Conseil régional formé de parlementaires et d'élus locaux, d'un Conseil économique et social, tous deux consultatifs, d'un faible budget, les régions deviennent le cadre de la planification. Jusqu'en 1982, elles sont donc un outil démultiplié de l'exécutif central, et fondent un régionalisme fonctionnel.

Contrairement à la région québécoise ancrée dans ses limites fixes, l'histoire de la région française est tributaire dès les années 1960 de celle de l'aménagement du territoire par l'Etat, ce qui instaure une contradiction entre un idéal d'unité, d'égalité et d'équilibre, et un mouvement de singularisation des territoires, régionaux notamment, à mesure que s'affirment toutes les collectivités territoriales.

Dans la période de croissance rapide, jusqu'aux années 1970, la prééminence de l'Etat l'emporte sans conteste. Dans la phase suivante de la récession et des crises sectorielles, le désengagement relatif de l'Etat s'accompagne d'un transfert d'une part des responsabilités vers les collectivités (contrats de pays et de villes). A partir des années 1980, la décentralisation qui s'amorçait dans les faits, s'élargit en s'inscrivant dans un cadre législatif.

Ainsi, sans véritable cadre législatif, sans évolution du débat, le gouvernement québécois ne pouvait pas considérer la région comme un organe de pouvoir décentralisé mais plutôt déconcentré. Ce sera le découpage en MRC fin des années 1970 qui sera en charge d'un niveau de pouvoir intermédiaire entre l'Etat québécois et les municipalités. L'aménagement ne tient alors qu'une place limitée dans l'échelon régional mais cela changera petit à petit.

- Conclure des ententes spécifiques avec des ministères ou organismes gouvernementaux, notamment pour réaliser les interventions prévues dans l'entente-cadre,
- Assurer la coordination et le suivi d'actions et de programmes de développement sur leur territoire,
- Gérer, en concertation avec le ministre délégué aux Affaires régionales, un fonds régional de développement qui sera attribué par le gouvernement à chacune des régions,

De plus, l'exercice de responsabilités plus lourdes peut être envisagé pour :

- Gérer des actions qui lui sont propres relativement à des dossiers structurants pour la région (études portant sur des dossiers structurants, mesures de relance pour des milieux en difficulté ou pour répondre à des besoins conjoncturels),
- Promouvoir la constitution de sociétés de développement régional ou de fonds régionaux de capital de risque capables de collecter des fonds servant à financer les entreprises régionales.

La place limitée que lui confère l'Etat québécois en matière d'aménagement reste concentré dans le Conseil régional de développement (CRD) qui élabore le plan stratégique régional et qui rend compte d'une démarche globale de concertation et de planification. Il a été récemment complété par un Comité régional de coordination (CRC) qui a pour objectif d'assurer la cohérence régionale de l'action gouvernementale sur le terrain, en matière d'emplois et de développement économique.

Avant que la décentralisation ne bouleverse les institutions et les découpages administratifs, la régionalisation est donc en France et au Québec, purement fonctionnelle. Cela représente la manière classique pour un gouvernement central de concevoir et de traiter ses territoires internes. Ceux-ci sont considérés par l'Etat comme le réceptacle de ses politiques sectorielles et de ses fonctions administratives à déconcentrer hors de la capitale – nationale. L'aménagement pouvait alors partager sa compétence en aménagement du territoire avec d'autres collectivités.

3 – L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN TANT QUE COMPETENCE REGIONALE PARTAGEE

L'aménagement du territoire peut-être une compétence partagée inégalement dans cette période entre les différents niveaux de pouvoirs. En France, la compétence se répartit plus ou moins bien entre l'Etat, la région, le département et les communes. Quant au Québec, seul l'Etat et les municipalités ont un droit de regard sur cette compétence. Le besoin d'un niveau intermédiaire n'a semble-t-il pas été satisfait par la création de l'entité régionale.

Du côté de l'Etat français, l'action politique est relayée par l'administration du Plan et surtout par cette structure légère mais omniprésente et donc souvent mise en cause, qu'est la DATAR. A l'échelle départementale et régionale, les administrations préfectorales, les grandes directions techniques (Agriculture, Equipement), les missions spécialisées, mettent en œuvre les orientations. Ces acteurs disposent de moyens financiers incitatifs assez limités et financièrement très dispersés entre ministères et fonds spécifiques. Du côté des collectivités locales, elles ont surtout une politique propre de développement par la biais de l'urbanisme réglementaire, Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et Plan d'Occupation des Sols (POS) depuis 1965, des comités d'expansion et de l'association avec de nombreux partenaires qui constituent une nébuleuse d'institutions d'aménagement.

En particulier, il n'y a pas de corrélation systématique en France entre les aides de l'Etat et la résorption des inégalités. La croissance de la population et de la richesse de l'Île-de-France a retrouvé une sensible supériorité par rapport à celle du reste du pays après l'accalmie de 1968 – 1982 et cela bien que l'aménagement du territoire ait été obnubilé par le problème parisien depuis l'origine en le traitant selon les périodes, avec coercition ou plus de laxisme, eu égard à une envergure internationale fragile. Le cas québécois rejoint par certains points cette analyse puisque les aides gouvernementales aux régions périphériques n'ont pas eu systématiquement pour effets de leur permettre d'atteindre un niveau de masse critique suffisante.

Ce sont ces critiques, ces insuffisances de la période 1970 - 1980 surtout qui préparent le terrain des réformes françaises et québécoises respectivement de 1982 - 1983 et de 1979. Elles coïncident avec un véritable étiage de l'aménagement du territoire par le pouvoir central.

CHAPITRE IV – LA VOLONTE DE DEVELOPPER L'ENTITE REGIONALE DES DEUX COTES DE L'ATLANTIQUE : LA DECENTRALISATION DES ANNEES 1980

LA VOLONTE DE DEVELOPPER L'ENTITE REGIONALE DES DEUX COTES DE L'ATLANTIQUE : LA DECENTRALISATION DES ANNEES 1980

La volonté de développer l'entité régionale prend des formes différentes en France et au Québec. Si la région s'affirme en France, elle est supplantée au Québec par la Municipalité régionale de comté, ce qui laisse présager un nouveau partenariat régional : on parle alors de niveau micro-régional pour les MRC et macro-régional pour la région administrative.

1 – LES REGIONS, PRODUIT DE LA DECENTRALISATION

Les régions françaises ne retirent, dans une élaboration complexe et arbitrée par le poids traditionnel des communes et des départements, qu'une portion assez faible des transferts de compétences et de ressources. Mais elles acquièrent la légitimité d'une instance représentative, élue au suffrage universel direct. Cette reconnaissance va soutenir un rôle croissant des régions dans le rééquilibrage entre institutions historiques (communes, départements) et régions, mais aussi groupements de communes et de régions, plus tard venues.

Au Québec, la réforme de 1979 qui aboutit à l'implantation des MRC s'insérait dans un effort pour retrouver des entités territoriales plus appropriées aux besoins de l'aménagement du territoire que les municipalités locales (trop petites) et les régions administratives (trop grandes). Leur légitimité se base sur le principe d'appartenance au même titre que les régions françaises.

Les régions françaises dans la décentralisation

Les Lois de 1982 – 1983 ont été adoptées dans le contexte d'un changement politique, mais surtout de crise économique dans lequel l'Etat centralisé ne signifie plus ni Etat fort, ni Etat providence. *Elles visent à rapprocher Etat et nation en revalorisant l'administration territoriale, moins prestigieuse, mais fondamentale pour l'exercice de la citoyenneté, économique et sociale notamment.*

Les régions jouent un rôle éminent dans l'aménagement. Elles se sont vues confier des compétences propres en matière d'éducation, mais surtout elles disposent chacune d'un fonds d'intervention, alimenté principalement par des taxes additionnelles aux impôts locaux. Les sommes en cause sont modestes (environ 9 % des ressources fiscales des collectivités) mais le fait qu'elles ne soient affectées à aucun secteur en particulier autorise les régions à pratiquer des politiques diversifiées dans l'espace comme dans le temps. C'est un atout majeur, comparable à celui dont bénéficie la DATAR au niveau national avec son fonds d'intervention.

La gamme d'interventions est étendue : cofinancement d'équipements publics décidés par les communes, les départements ou l'Etat, aides à la réalisation de zones industrielles, subventions à la formation professionnelle, interventions économiques proprement dites (primes, bonification d'intérêt...).

Les régions constituent par ailleurs les interlocuteurs privilégiés de l'Etat en matière d'investissements. Les coopérations Etat - Région ont revêtu dans un premier temps la forme d'une simple consultation, sans conséquence directe sur le traitement des affaires, mais depuis 1984, la contractualisation est devenue la pièce maîtresse du dispositif, le moyen d'articuler les différentes politiques.

Le découpage en municipalités de comté remis en question avant 1979

Le début des années 1960 au Québec est une période de remise en cause des structures municipales.

En 1964, le ministre des Affaires municipales entreprend une campagne à travers tout le Québec en vue d'amorcer la réforme des structures au niveau municipal. Les principaux arguments invoqués sont les suivants :

- La notion d'agglomération dépasse celle des villages, de paroisses et de villes aux limites artificielles,
- Les besoins des citoyens ont augmenté et les municipalités n'ont plus les moyens de les satisfaire,
- L'urbanisme et l'aménagement du territoire doivent jouer un rôle plus important dans un Etat aussi fortement urbanisé que le Québec. Très peu de municipalités étaient alors dotées d'un plan d'urbanisme et il en résultait une certaine anarchie dans le domaine du développement urbain.

Nous pouvons dire de façon générale que les deux premiers objectifs ont été atteints, alors que le dernier a demandé plus d'attention de la part du gouvernement et des citoyens.

En novembre 1979, l'Assemblée nationale du Québec adopte la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Avec cette loi, le gouvernement se donne les moyens de renouveler la municipalité de comté. Conformément à la loi, le gouvernement a créé des Municipalités régionales de comté (voir Tableau 2 et 3). Elles regroupent toutes les municipalités sans les supprimer de leur territoire, c'est à dire les municipalités rurales (villages paroisses, cantons) qui étaient les seules à faire partie autrefois des municipalités de comté, et ce qui est nouveau, les municipalités urbaines (villes).

Le gouvernement a ainsi créé 95 MRC dont la population varie de 6 500 à 300 000 habitants. On a donc au Québec une structure municipale à deux niveaux. En plus des municipalités locales, il existe dans les trois principales agglomérations, une Communauté urbaine ou régionale (Montréal, Québec, l'Outaouais) et à l'extérieur de ces agglomérations, une Municipalité Régionale de Comté.

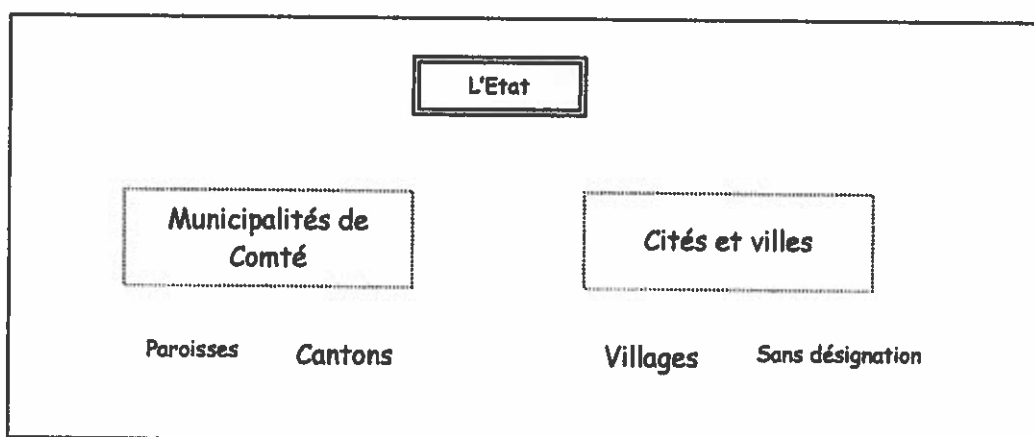
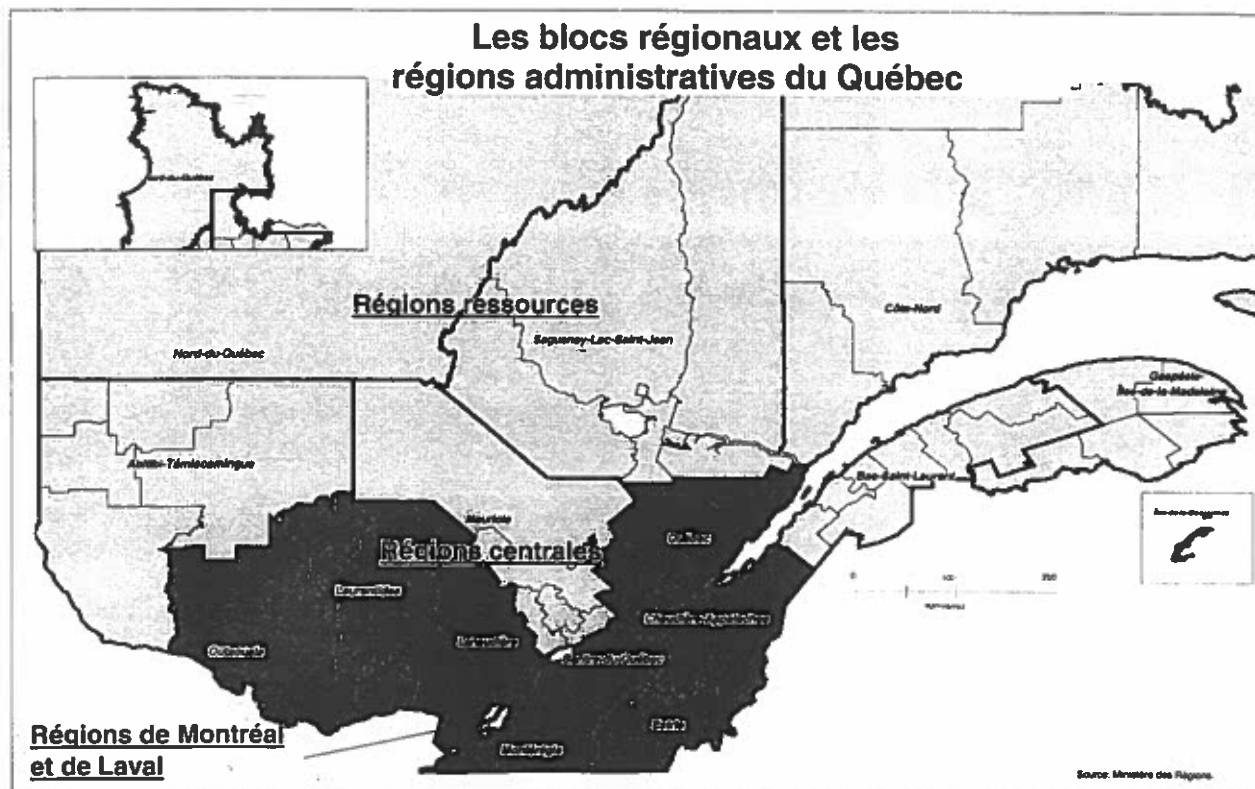


Tableau 2 : Classification des municipalités avant la réforme des structures (avant 1980)

Source : PROULX, L'organisation des territoires au Québec

1970, l'usage s'écarte de ce mode trop caricatural, pour mettre en avant des dénominations auxquelles les acteurs peuvent se référer

Le découpage régional de 1987 divise le territoire en 16 régions administratives (voir encart de synthèse suivant), mais à des fins d'analyse les 16 régions peuvent être regroupées en grands blocs, selon des caractéristiques communes (voir Carte 6). Ces grands blocs reposent sur une notion d'homogénéité des activités et sur la similitude des conditions auxquelles doivent faire face les régions.



Carte 6 : Les blocs régionaux et les régions administratives du Québec

Source : Ministère des Finances, Ministère des Régions, La force des régions, un maillon essentiel

L'économie du Québec et de ses régions apparaît comme la somme de multiples économies sous-régionales et mêmes locales :

- **Les régions ressources**

Elles présentent une économie très concentrée sur trois groupes d'activités (bois, papier et métaux primaires) auxquels il faut ajouter, pour certaines régions, la pêche et la production d'hydroélectricité. Le secteur manufacturier se borne pratiquement aux entreprises liées à la transformation des ressources. Le secteur tertiaire, sauf pour l'Outaouais, s'y limite aux services aux personnes.

- **Les régions centrales**

Bénéficiant historiquement d'activités agricoles solidement implantées, le développement de ces régions tient à l'émergence d'une structure industrielle dans le secteur de la transformation des ressources (particulièrement les pâtes et papier) ainsi qu'à l'utilisation des ressources hydroélectriques qui a entraîné l'implantation d'industries dans les domaines du textile et de la chimie. De plus, un réseau dynamique de PME s'y est progressivement développé. L'administration gouvernementale joue un rôle prépondérant à Québec en tant que capitale. Ces régions sont démographiquement relativement stables.

Les centres locaux de développement (CLD)

Les CLD ont pour rôle de regrouper par territoire de MRC (ou son équivalent) ou regroupement de MRC, l'ensemble des services destinés aux entrepreneurs déjà en affaires, les entrepreneurs potentiels, les entrepreneurs individuels et collectifs, les représentants d'entreprises, les groupes porteurs de projets en économie sociale.

Dans le cas des services à l'entrepreneuriat, une porte d'entrée multi-services gérée par le milieu assure des mesures de soutien aux entreprises et aux employeurs, et des mesures de soutien aux intervenants en économie sociale. Afin d'assurer l'efficacité et la cohérence dans le soutien à l'entrepreneuriat, le gouvernement accrédite et contribue au financement d'un seul organisme local de soutien aux entreprises, par territoire de MRC ou de regroupement de MRC et son équivalent là où il n'y a pas de territoire de MRC. Il revient à cet organisme de décider du type de structure à mettre en place pour répondre aux besoins de la communauté locale. Tous les CLD ont été mis en place avant le 1^{er} avril 1998 sauf exception.

Le CLD est organisme à but non lucratif et placé sous l'autorité d'un Conseil d'administration représentatif des différents partenaires locaux de l'emploi et de l'économie. Les mandats et responsabilités du CLD sont consolidés dans une entente de gestion signée par le Conseil d'administration du centre, la MRC (ou son équivalent) et le ministre responsable du développement des régions. Ce dernier peut être représenté par le ministre régional.

Comparativement à la formation de la région française, la décentralisation n'a pas joué en faveur des macro-régions québécoises. Les échelles d'aménagement peuvent alors nous paraître plus appropriées au niveau des MRC. En terme de planification, la macro-région voit par contre son rôle se renforcer mais toujours sans réel pouvoir de décision.

L'évolution récente des politiques de développement régional

A début des années 1980, l'instauration et la tenue de conférences socio-économiques régionales ont permis de créer une nouvelle dynamique dans les relations entre l'Etat et les milieux régionaux. La préparation de conférences socio-économiques a développé progressivement dans chaque région une pédagogie de concertation dont la dimension est double. A l'intérieur de la région, les conférences régionales ont provoqué les rencontres et les découvertes mutuelles des différents intervenants régionaux, elles ont facilité l'apprentissage d'un langage, d'une approche et d'une perspective communément partagés du développement de la région. L'autre dimension concerne la concertation qui s'est établie entre l'Etat et la région : l'Etat apprenant à mieux connaître et à mieux adapter son action aux spécificités régionales.

Ces conférences régionales sont présentes autant en France qu'au Québec, bien que la révision des conférences engagées au Québec en 1986 soit nettement plus portée sur la concertation que son homologue français.

En effet, en juillet 1986, le gouvernement a décidé de revoir la formule des conférences socio-économiques et des correctifs ont été apportés tant au niveau de la participation qu'au niveau de la formalisation des engagements. Cette nouvelle orientation amenait aussi une responsabilité accrue des intervenants régionaux dans leur prise en charge du développement et elle visait à inscrire l'opération de concertation dans une véritable stratégie de développement à moyen et long termes.

gagne de l'importance en matière universitaire puisque les régions sont associées à l'Etat pratiquement à part égale dans le financement des nouvelles universités.

Dans quatre autres domaines, il existe une intervention spécifique des régions:

- En matière de coopération internationale et interrégionale d'abord, le caractère très concurrentiel de l'aménagement a conduit à des rapprochements transfrontaliers.
- Les transports sont aussi un poste très lourd des budgets régionaux. Associés à l'Etat dans la programmation des grandes infrastructures dans le cadre des contrats de plan, les régions ont aussi une politique originale de désenclavement ferroviaire, par le biais des trains Express Régionaux exploités par la SNCF, sur financement régional.
- L'environnement est un domaine dans lequel les interventions ont été d'emblée nombreuses, sans doute en liaison avec le contexte dans lequel elles se sont affirmées, celui des années 1980, décennie qui voit l'affirmation de l'écologie politique.
- Enfin, elles sont le cadre unique de la réflexion prospective, de la rencontre entre les experts des Conseils économiques et sociaux et les élus et donc de la planification articulée des projets locaux et des besoins nationaux.

En revanche, les régions sont très concurrencées en matière d'action économique. Les aides en faveur des entreprises sont dispensées pour 42 % par les villes, tandis que départements et régions se partagent le reste à égalité.

Le principal outil de planification au Québec (exception faite des orientations générales de développement de l'Etat et des orientations stratégiques de portée moindre en matière d'aménagement) est le Schéma d'aménagement régional, réalisé par les MRC.

Le Schéma d'aménagement régional est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une MRC ou d'une communauté métropolitaine, en coordonnant les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités impliquées ainsi que le gouvernement, ses ministères et mandataires.

Le Schéma est avant tout un document d'intention formulé et conçu de manière à faire ressortir un point de vue inter-municipal ou régional. Il peut être modifié à tout moment. Bien que la LAU (article 5 et 6) prévoie les éléments de contenu obligatoire (orientations d'aménagement, périmètre d'urbanisation, affectations du territoire...) et facultatif (zone d'aménagement prioritaire, densité d'occupation...), la portée et le contenu d'un Schéma peuvent varier d'une MRC à l'autre. La Loi n'impose aucune règle concernant la forme et la structure à respecter lors de l'élaboration de ces instruments.

C'est un document de connaissance, de concertation, de planification et de mise en œuvre. Le Schéma inclut notamment un document complémentaire établissant les règles minimales et générales qui doivent être reprises dans les règlements d'urbanisme municipaux. Il doit être accompagné d'un plan d'action (voir encart de synthèse suivant).

Le Schéma d'aménagement et de développement métropolitain, en plus des éléments prévus par la LAU, doit comprendre l'énoncé d'une vision stratégique du développement économique, social et environnemental (voir encart de synthèse suivant), visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la communauté. Il doit définir les critères applicables à l'urbanisation du territoire de la communauté, à la consolidation urbaine, à la protection des ressources naturelles et à l'optimisation des infrastructures, équipements et services publics, tout en répondant aux besoins spécifiques de la population de chacune des parties composantes du territoire de la communauté.

est l'entité de référence pour la mise en place des ententes-cadres¹⁰ ce qui lui donne désormais un certain pouvoir de décision et d'aménagement global. Toutefois, nous verrons que l'entente-cadre ne permet pas une application aussi efficace à l'échelle locale qu'en France.

La participation de l'Etat à la planification régionale : les contrats de plan Etat-Région en France et l'entente-cadre au Québec

Les essais de la planification régionale en France ont été nombreux (plans d'action régionale de 1957, programmes régionaux de développement économique du 6^{ème} Plan, de développement et d'aménagement du 7^{ème}, de 1976 à 1980) mais ils ne laissaient guère la place à la réalisation et excluaient de nombreux domaines (logement, télécommunication...). Après 1982 est établi un parallélisme entre la réforme de la planification nationale et l'établissement des contrats avec les régions. La planification a été relancée de manière significative et ces contrats font ressortir des priorités assez semblables : routes, formation et recherche, diffusion technologique, environnement.

Dès 1989, les régions financent environ 50 % du coût de projets relevant de plus en plus d'un aménagement global : la planification devient moins sectorielle que territoriale grâce à cette élaboration conjointe, qui distingue des régions prioritaires. La troisième génération des contrats de Plan présente des traits originaux qui révèlent l'importance du couple Etat - Régions dans l'aménagement : les montants investis augmentent sensiblement et ceux de l'Etat sont répartis selon une péréquation au profit de régions prioritaires.

Trois postes représentent les 2/3 des investissements : les transports, le développement économique et l'enseignement supérieur. Les propositions élaborées en plus grande concertation avec les autres collectivités traduisent une convergence qu'on peut mettre partiellement sur le compte d'une identité de culture administrative des préfets. La crainte d'être en marge de l'Europe, la valorisation des positions de seuil ou de carrefour, la priorité donnée à la formation, à la ville ou à l'environnement, l'inquiétude face aux conversions économiques et aux clivages intra-régionaux se retrouvent d'un contrat à l'autre.

Au Québec, l'accent a été rapidement mis en 1986 (pour la première entente-cadre de développement) sur le processus de concertation qui est considéré comme essentiel pour permettre à l'Etat de rendre son action plus efficace et plus adaptée aux régions. Il a donc cherché à dégager une vision commune du développement et à constituer un engagement de la part de la région et aussi des différents ministères et organismes gouvernementaux. Etant donné son importance pour l'Etat et les régions, ce processus de concertation s'est attaché à l'essentiel en tant qu'instrument structurant et déterminant pour le développement des régions.

Dans ce but, des mesures retenues pour améliorer le fonctionnement de concertation ont été défini récemment :

- La première étape sera pour l'instance régionale de conduire, sous forme de planification stratégique¹¹, un exercice portant sur les enjeux présents dans la région et de faire un diagnostic sur les forces et les faiblesses du milieu,

¹⁰ C'est une convention entre le CRD et le gouvernement qui identifie les axes et les priorités de développement auxquels le gouvernement s'associe en vue du développement de la région. Elle est conclue pour une durée de cinq ans et est complétée par deux plans d'action qui précisent les objectifs à atteindre et les actions à mettre en œuvre.

¹¹ Il s'agit d'un document de planification élaboré par chaque Conseil Régional de Développement, dans le cadre d'une démarche de concertation qui fait intervenir l'ensemble des intervenants régionaux. Il identifie les axes et priorités de développement de la région dans les domaines économique, social et culturel. Il tient compte des grandes orientations gouvernementales.

La définition d'une stratégie : trois axes d'intervention privilégiés

La stratégie de développement économique des régions a été mise en place par le gouvernement et l'Etat afin de d'atteindre deux objectifs essentiels :

- Soutenir le développement du potentiel économique des régions afin de réduire leur écart de développement,
- Créer et maintenir un environnement global favorable à la création d'emplois pour maintenir la population des régions défavorisées et en particulier pour les jeunes.

Pour y parvenir, la stratégie s'articule autour de trois grands axes d'intervention :

- Le gouvernement intervient pour augmenter la valeur ajoutée et accélérer la diversification de l'économie des régions ressources en particulier, cet effort s'appuyant notamment sur l'atteinte d'une masse critique plus importante en matière d'industries manufacturières. La stratégie vise également l'émergence de nouvelles activités et l'identification de créneaux d'excellence à haute valeur ajoutée.
- Il importe de soutenir et de consolider l'une des base de l'économie des régions ressources, soit l'exploitation des ressources naturelles et d'en assurer la croissance.
- Les régions doivent avoir à leur disposition des outils mieux adaptés au financement de projets et à la création d'entreprises en région.

D'une part, les régions sont maintenant dotées généralement des grandes infrastructures de base et les ressources financières de plus en plus limitées de l'Etat ne lui permettront plus d'assumer à lui seul l'initiative et l'implantation de projets majeurs dans les régions, ou le soutien d'activités fortement déficitaires et artificiellement maintenues.

D'autre part, la mondialisation de l'économie a pour effet une diminution du rôle de l'Etat dans son pouvoir de maîtriser directement le développement économique, les règles internationales de l'économie permettent d'ailleurs de moins en moins ces interventions directes de l'Etat.

L'Etat continue toutefois de se préoccuper du développement au sens large et il demeure un intervenant économique important dans l'économie régionale, ne serait ce que par la présence de ses ministères dans les régions ou par les responsabilités inaliénables qui lui incombent pour la gestion des ressources et de l'aménagement du territoire. Cependant, son rôle a évolué et l'Etat tente désormais de se faire le plus possible partenaire des agents économiques. Il se considère surtout comme un allié, et comme le soulignent de nombreux ministères du gouvernement du Québec par exemple, désormais leur activité en région a évolué de l'action directe (subvention, maîtrise d'œuvre de projets) au rôle d'appui et de soutien technique auprès des agents de développement du milieu, que ce soit dans les secteurs économiques, sociaux ou culturels. De plus, *la raréfaction des ressources financières de l'Etat et son rôle de partenariat lui demanderont désormais que ses actions se fassent dans un contexte de plus grande cohérence et de cohésion plus ferme.*

Afin de répondre aux engagements de l'Etat au Québec, une structure gouvernementale assure désormais la cohérence territoriale, le secrétariat aux affaires régionales (voir encart de synthèse suivant).

CHAPITRE V – L'AVANCEE RECENTE DES REGIONS DANS LE DOMAINE DE L'AMENAGEMENT

L'AVANCEE DES REGIONS DANS LE DOMAINE DE L'AMENAGEMENT

L'avancée des régions dans le domaine de l'aménagement se mesure en fonction des nouveaux outils mis en place mais aussi à la vue des nouvelles réformes concernant les structures municipales au Québec ou communales en France, soit l'intercommunalité.

1 – LES NOUVEAUX OUTILS DE L'AMENAGEMENT EN FRANCE

Les années 1990 marquent un retour visible de l'Etat en matière d'aménagement. En ce qui concerne les nouveaux outils d'aménagement mis en place, seule la France se démarque avec la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable de 1995 et celle relative à la Solidarité et au renouvellement urbain de 2000.

Une valeur prospective dans l'aménagement avec l'adoption de la Loi de 1995

En 1995, est adoptée la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Le texte de loi, fait de 88 articles largement élaborés par la DATAR, est un compromis entre Sénat et Assemblée, entre innovations et retour aux sources, mais c'est aussi le premier du genre à se donner une valeur prospective.

Parmi les innovations, on relève la création d'un Schéma national d'aménagement du territoire, réexaminé tous les cinq ans, d'un conseil national composé élus et de personnalités des milieux économiques et sociaux, des directives pouvant s'exercer indépendamment des circonscriptions administratives.

Parmi les Schémas rendus obligatoires, certains fixent des objectifs de délocalisations de recherche et on note l'apparition d'une conférence et d'un Schéma régional d'aménagement du territoire. Une innovation discutée est l'institution de la notion de pays, une autre est la création d'un fonds national de péréquation et d'un fonds de développement des entreprises permettant des prêts et des garanties dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire et dans les territoires ruraux prioritaires. Enfin, la coopération entre collectivités (y compris transfrontalières) et la participation des citoyens sont l'objet de mesures nouvelles.

Parmi les confirmations, on peut relever le maintien de l'aménagement comme une finalité des grandes politiques de l'Etat, de la recherche de l'égalité des chances et du développement équilibré, de l'association des collectivités à la conduite d'une politique déterminée par l'Etat.

Cette Loi a soulevé dans sa préparation des discussions essentiellement techniques. Sa critique politique reste bien modeste et traduit le consensus relatif autour du discours de l'aménagement, malgré des critiques variées sur l'insuffisance de la prise en compte de la dimension européenne et urbaine de celui-ci.

L'application de cette loi a permis de juger de la réalité d'une relance de l'aménagement. En 1996, il apparaît que l'Etat intervient de plus en plus dans l'urgence, dans des types d'espaces caractérisés par des difficultés spécifiques, que celui de maître d'œuvre des grands chantiers régionaux. Selon une approche et une échelle comparable, deux politiques sont appliquées :

2 – LES NOUVELLES ECHELLES DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT

Autant au Québec qu'en France, le nombre trop nombreux de communes a posé problème au gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre des politiques d'aménagement. Afin de trouver un cadre adapté, les réflexions ont été longues et ont donné lieu à de houleux débats.

La difficile mise en place de l'intercommunalité en France et au Québec

Suite à de nombreux échecs de fusions obligatoires ou volontaires de communes ou municipalités, l'Etat français et le gouvernement québécois ont remis à l'ordre du jour l'intercommunalité dans les années 1990 (*Livre Vert* de septembre 1995 qui est le nouveau pacte social sur la décentralisation au Québec).

La réforme majeure de l'intercommunalité en France intervient en 1992 avec la Loi Administration Territoriale de la République. En effet, l'Etat souhaite déconcentrer ses services, les régions veulent trouver un cadre pertinent pour exercer leurs compétences en terme d'Aménagement du territoire, l'Union Européenne accélère sa formation et les communes veulent assumer plus de compétences issues de la décentralisation. Cette loi ne remet néanmoins pas en cause les créations précédentes (syndicats...) mais crée deux nouvelles formes d'EPCI, la Communauté de Communes et la Communauté de Villes, plus ou moins compétentes selon la volonté des communes. On passe alors d'une intercommunalité de gestion qu'on pouvait avoir avec le syndicat par exemple à une intercommunalité de projet en milieu rural et aussi en milieu urbain. *Cette Loi légitime une intercommunalité fédérative, construite autour d'un projet d'aménagement du territoire et de développement économique.*

C'est en 1994, le gouvernement du Québec se rend compte de la nécessité d'une réorganisation territoriale fondée largement sur le regroupement des municipalités locales. Enoncée dans les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, cette option est surtout exposée dans la politique de consolidation des communautés locales, formulée en 1996 par le ministère des Affaires municipales. Dans sa politique, le gouvernement du Québec distingue trois volets :

- le premier concerne le regroupement obligatoire des groupes de villages-paroisses,
- le deuxième porte sur les solutions à envisager dans le cas des 25 agglomérations urbaines et des 6 régions métropolitaines,
- le dernier s'intéresse aux MRC, qui ne comprennent pas d'agglomération urbaine et à leurs municipalités locales.

Si le premier volet est rapidement mis en chantier, l'ensemble de la politique est un temps malheureusement mis en attente sous l'effet de la priorité absolue accordée à l'atteinte du déficit zéro.

Il n'est donc pas encore question de véritable communauté de projets au Québec, on parlera plutôt d'une simplification administrative en vue d'une application plus aisée des politiques étatiques. La décentralisation semble encore être un des objectifs principaux.

A terme si le rythme des interventions gouvernementales se maintient, les quelques 300 municipalités locales comprises dans les agglomérations de recensement en 1996 auront été regroupées en une quarantaine. Les impacts et les enjeux de cette réorganisation territoriale dans les agglomérations urbaines sur le milieu rural environnant et sur les MRC sont considérables.

D'abord, le projet de Loi 29, adopté le 21 juin 2001 consacre le fait qu'il n'y a plus une sorte de MRC mais une variété de catégories et éventuellement même des cas d'exception. C'est ainsi qu'à compter de janvier 2002, il y a quelques 28 MRC déclarés à caractère urbain et rural, et une douzaine de MRC à caractère incertain du fait qu'elles sont comprises dans le territoire d'une communauté métropolitaine¹⁴.

Si la réforme en cours s'attarde principalement à la question de l'organisation territoriale, elle ouvre implicitement la voie à la révision des responsabilités municipales. De plus, ce débat qui s'engage dépasse les institutions municipales au sens strict. Il concerne l'ensemble du secteur public local. Il sera en particulier déterminant pour l'avenir des Centres Locaux de Développement dont le mandat ne peut manquer d'être revu à la lumière de la redéfinition des responsabilités des MRC.

La réorganisation municipale en cours devrait tout particulièrement se traduire par une révision sinon du mandat, du moins des activités des CLD. Il faut prévoir que les villes – MRC avec leurs maires et les communautés rurales renforcées avec leurs préfets élus voudront s'imposer comme le principal sinon le seul intervenant en matière de développement économique, laissant plutôt aux CLD le champ du développement local, communautaire et social. La région se trouve alors dans une position difficile ne sachant véritablement quel est son rôle en matière d'action territoriale.

La difficile articulation entre la région et les MRC au Québec

Sachant que la région française s'est intégrée quasi-parfaitement (exception faite de quelques compétences communes entraînant une certaine concurrence) au système administratif et politique français, il nous semble plus pertinent de traiter ici exclusivement du Québec qui rencontre des difficultés d'articulation très significatives.

Les restructurations économiques des années 1980 ont été accompagnées par ce qu'on a appelé la fin de l'Etat Providence et par une remise en cause de certains modes de planification, alors que s'affirmaient de nouveaux dynamismes régionaux. Ceux-ci doivent être analysés puisqu'ils sont allés de pair avec une affirmation de la conscience régionale, l'expression de nouvelles revendications touchant l'autonomie des régions, et avec l'émergence de nouveaux types de solidarité dans certains milieux locaux et régionaux.

La nécessité d'un palier intermédiaire au Québec (les MRC) entre les municipalités et le gouvernement provincial a souvent été rapportée à un ensemble de conditions de nature administrative et politique répondant aux besoins du gouvernement provincial. Après avoir centralisé (dans les années 1960), il lui fallait déconcentrer, ses pouvoirs, sans en perdre pour autant le contrôle. Des enjeux importants existaient certes à ce niveau, mais trop d'analyses s'y sont longtemps confinées, négligeant de ce fait des

¹⁴ La réorganisation territoriale municipale des agglomérations urbaines de la dernière année s'accompagne d'un lot d'innovations institutionnelles : une île, une ville ; une agglomération urbaine, une ville ; les communautés métropolitaines, une ville ; une MRC, une ville ; les villes – MRC ; les commissions conjointes et paritaires d'aménagement ; les communautés rurales.

Sans compter les notions de secteur et de district, de corporations des services communautaires et qualité de vie et d'animateur social et coordonnateur de secteur que le mandataire gouvernemental voudrait voir introduit dans la ville – MRC. L'objectif est d'atteindre le seuil critique en regard des impératifs de l'aménagement et du développement et surtout de la capacité administrative suffisante à l'exercice des nouvelles responsabilités.

BILAN DE LA DEUXIEME PARTIE : Les effets de l'évolution des échelons régionaux en France et au Québec

La décentralisation administrative et la promotion des régions au rang de collectivités territoriales et des MRC en tant que palier intermédiaire, a contribué à l'affaiblissement du centralisme et à l'avènement d'un nouveau type de rapport entre l'Etat et les instances régionales. L'instauration des contrats de plan Etat-Région et des ententes-cadre, à la fin des années 1980 est un exemple de cette convergence recherchée, même si l'interventionnisme de l'Etat reste important. Les régions et les MRC sont devenues des échelons significatifs de la vie et de la géographie politique, qui font de l'action territoriale un argument électoral et un terrain de rivalités.

Le contexte même du développement régional s'est progressivement modifié. D'une façon générale, les grandes infrastructures de base sont en place dans la plupart des régions, ce qui modifie l'approche gouvernementale du développement régional et déplace les responsabilités entre l'Etat et les intervenants régionaux. De plus, les économies régionales doivent désormais affronter une concentration géographique des activités économiques ainsi que des conditions sévères de compétitivité internationale axées sur la productivité, l'adaptation technologique et la formation de la main d'œuvre.

Ces nouvelles conditions économiques doivent amener une nouvelle approche des espaces régionaux. La région, telle que nous la connaissons, demeure le territoire de structuration et d'expression de la conscience régionale. L'analyse des phénomènes socio-économiques et la recherche des solutions doivent à la fois déborder de ces cadres régionaux pour répondre à des situations communes à plusieurs régions et aussi se montrer efficace pour aborder des problèmes très locaux de développement. Certaines situations vécues au niveau d'une région réclament des interventions plus horizontales, sur plusieurs territoires, que spécifiques et fractionnées au niveau de chaque région. Ainsi, par exemple, le phénomène de déstructuration des milieux ruraux concerne l'ensemble des régions périphériques et certaines parties des régions et sous-régions.

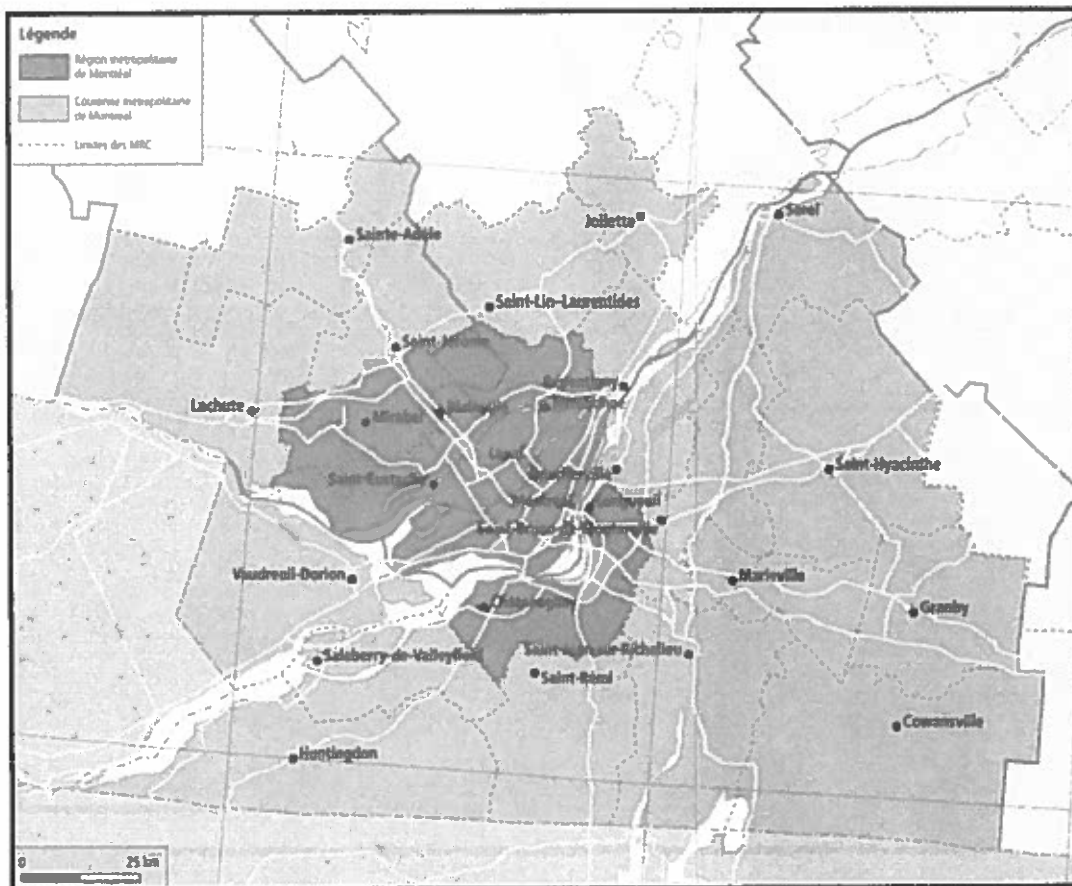
L'observation récente de l'opinion publique à l'égard des institutions montre une rapide adoption du cadre régional s'appuyant sur un enracinement local. A l'égard de la région, la reconnaissance est en cours.

Il ressort finalement que les régions françaises ne sortent pas totalement triomphantes des diverses réformes évoquées. Or à leur émergence difficile et contestée comme niveaux institutionnels, comme acteurs financiers, on peut opposer la rapidité de leur reconnaissance comme lieu de représentation démocratique. C'est une première approche de la région comme espace vécu, système politique et spatial de plus en plus intégré. Les régions sont un niveau d'observation sinon d'explication de comportements politiques originaux plus ou moins persistants. Elles sont aussi le lieu d'une évolution majeure dans le rapport du citoyen avec la vie politique : c'est le déclin relatif du national et l'émergence d'une nouvelle identité politico-spatiale.

Espace vécu en France, c'est la MRC (à une échelle territoriale inférieure) qui est perçue comme espace de l'expression démocratique du Québec. Que ce soit par l'élargissement des responsabilités de la MRC et l'élection du préfet au suffrage universel ou par l'établissement simultané de la grande ville, de la Communauté rurale et de la Commission conjointe d'aménagement, il est certain qu'il faudra penser autrement le palier régional. Le renforcement des grandes agglomérations urbaines est rendu possible par l'émergence des villes – MRC tel que celle de Montréal qu'il est alors temps de confronter à une autre capitale internationale et région de planification : l'Ile-de-France.

TROISIEME PARTIE : L'AMENAGEMENT DES REGIONS STRATEGIQUES, L'ILE-DE-FRANCE ET LA REGION METROPOLITAINE DE MONTREAL

A l'Ile-de-France, on peut opposer la Communauté urbaine de Montréal qui avait en 1969 une population de 2 184 067 qui regroupait les 29 municipalités situées sur l'Ile-de-Montréal et l'Ile-Bizard. Cette Communauté urbaine succédait à la Corporation du Montréal métropolitain (1959 – 1970). Plusieurs groupes avaient réclamé, au cours des décennies précédentes, la création d'un gouvernement métropolitain pour l'Ile-de-Montréal. Paradoxalement, la Communauté urbaine, où habitent 60 % de la population de l'agglomération, n'a juridiction que sur 15 % de la superficie de ce territoire. Les autres secteurs de l'agglomération sont gérés par quelques 70 municipalités regroupées au sein de plus de 10 Municipalités régionales. Il n'existe aucun lien formel entre ces différentes Municipalités régionales et la Communauté urbaine de Montréal, c'est pourquoi dans certains domaines, la région métropolitaine de Montréal prend le relais (notamment pour s'affirmer au niveau fédéral et international). C'est à l'échelle de l'agglomération que doivent s'élaborer les politiques d'aménagement, de transfert, de logement, de gestion des espaces péri-urbains et de gestion des déchets.



Carte 8 : La région métropolitaine de Montréal et sa couronne

Source : COTE, Québec 2002. Annuaire politique, social, économique et culturel

Ainsi, le Bassin parisien et la région métropolitaine de Montréal constitue des niveaux comparables car ce sont des "régions métropolitaines"¹⁵. En effet, la définition de cette notion rejoint les critères institutés dans plusieurs pays occidentaux et dénote les liens d'interdépendance ente les différentes composantes du territoire

¹⁵ Une région métropolitaine se constitue dans une trame urbaine dont les activités de production et d'échange ont une incidence aux niveaux national et international et dont la dynamique de développement transgresse les découpages territoriaux existants et les structures qui leur correspondent. Sur une carte géographique, ce serait en quelque sorte un espace urbain apparaissant en surimpression aux territoires municipaux et administratifs qu'il chevauche.

CHAPITRE VI – LE CONTEXTE D'APPLICATION DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT

LE CONTEXTE D'APPLICATION DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT

Les communications favorisent le développement des continents, façonnent les sociétés. Le fleuve Saint-Laurent et ses trois principaux affluents, le Saguenay, le Richelieu et l'Outaouais, qui s'étendent sur plusieurs milliers de kilomètres et pénètrent jusqu'au cœur de l'Amérique du nord, constituent un élément essentiel des communications canadiennes. Le Saint-Laurent et les grands lacs intérieurs qui mènent aux plaines du Centre ont d'ailleurs été la première route régionale canadienne. Dans ce contexte, Montréal était peu à peu destiné à se développer disposant d'un port en eau profonde favorisant le commerce fluvial.

Le fleuve Seine a permis le développement de la ville médiévale parisienne mais sa prédominance est l'œuvre des hommes. En effet, sous la monarchie capétienne, puis sous la Révolution et enfin sous la République, il s'agissait de concentrer tous les pouvoirs dans une seule ville, la capitale (Paris ou le Bassin parisien par extension¹⁶), symbolisé parfaitement par le réseau étoilé des réseaux routiers et ferroviaires.

Dans ces deux cas, l'accélération du phénomène d'urbanisation n'a fait que renforcer leur prédominance et accentuer les déséquilibres régionaux de développement que l'aménagement du territoire se doit aujourd'hui de corriger.

1 - L'URBANISATION EN CAUSE APRES LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Dès l'Après Guerre, des écarts apparaissent en ce qui concerne les conditions de vie et les revenus entre les régions québécoises et Montréal. Les disparités régionales se manifestent notamment au niveau de la main d'œuvre et de l'emploi. Les régions périphériques caractérisées par l'extraction et la première transformation des ressources s'opposent aux régions centrales axées sur la production manufacturière. Les régions métropolitaines ont une économie de plus en plus diversifiée et souvent reliée aux activités gouvernementales, commerciales et financières.

Un phénomène similaire se produit en France mais donnera lieu à un débat nettement plus marqué. En effet, avec J.F. Gravier qui publie *"Paris et le désert français"* en 1947, le gouvernement prend enfin conscience du déséquilibre territorial. Non seulement l'hypertrophie parisienne a vidé les provinces de la partie la plus active de leur population, mais de part et d'autre d'une ligne Le Havre-Marseille s'opposent une France de l'est, industrielle et urbaine, et une France de l'ouest, agricole et rurale (voir Tableau 4).

A l'ouest, c'est un territoire moins peuplé que l'Espagne (exceptée la Bretagne), avec des villes stagnantes et des exploitations agricoles exiguës pour assurer un niveau de vie décent. Cette France à l'abandon, avec 56 % du territoire, n'englobait plus en 1960 que 37 % de sa population (contre 48 % un siècle auparavant) et 24 % de l'emploi industriel. Entre 1866 et 1946 elle avait perdu 2 millions d'habitants. En Limousin, les revenus par tête étaient inférieurs de moitié à ceux de la région parisienne.

¹⁶ Inventé par les géologues du XVIII^{ème} siècle, le Bassin parisien est d'abord une vaste région naturelle. La centralité parisienne bénéficie d'une convergence hydrographique, soulignée par des lignes de reliefs remarquables, constituées par des roches sédimentaires de résistance contrastée, affleurant en auréole d'âge décroissant (du trias au miocène) des rebords vers le centre. L'image est simplifiée mais parlante : un épais empilement d'assiettes dont les rebords rythment, à l'est surtout, la succession plateaux secs-fronts de côte-dépressions humides, rompues par les percées en entonnoir, de larges vallées dont le fond ou les buttes surplombantes abritent souvent des villes aux fonctions militaires anciennes (les Bars, Verdun, Laon).

quatre dans la sidérurgie. On retrouve le même phénomène dans la région de la Gaspésie au Québec, où en 2003 les activités minières cesseront totalement.

Un mouvement migratoire interne se manifeste des régions rurales vers les grands centres urbains (phénomène d'exode rural fortement accéléré dans cette période mais plus ancien en France qu'au Québec) et aussi des villes-centres des régions métropolitaines (Montréal, Québec mais aussi Paris) vers les banlieues. Ce phénomène s'est accentué de plus en plus dans les années 1980. Ce mouvement migratoire a eu pour effet de vider les régions de leurs populations potentiellement les plus dynamiques et d'accroître le vieillissement prématuré de la structure d'âge de la population.

Par ailleurs, l'étalement urbain contribue progressivement à la paupérisation des centres-villes. Ce phénomène de déplacements de population suscite une désaffectation des équipements lourds en place. Les demandes péri-urbaines d'équipements sont en hausse.

La région de Montréal domine à bien des égards à l'échelle du Québec mais lutte de plus en plus pour maintenir sa position concurrentielle à l'échelle canadienne et surtout nord-américaine. Une action gouvernementale est alors nécessaire pour une meilleure adaptation aux réalités régionales. Le gouvernement, par l'intermédiaire des ministères et des organismes gouvernementaux est très présent dans les régions et contribue à soutenir les activités des régions et des principaux agents socio-économiques.

3 – LE BASSIN PARISIEN ET LA REGION METROPOLITAINE DE MONTREAL, DES ESPACES A AMENAGER

Le Bassin parisien au même titre que la région métropolitaine de Montréal est un espace à aménager. En France, le Bassin parisien fait un retour remarqué depuis une vingtaine d'années. Plutôt qu'un vaste espace central qui ne serait défini que par les insuffisantes métropolisations de Lille, Metz ou Rennes, il s'agit d'un cadre plus restreint destiné à accueillir plus qu'à subir la pression foncière, démographique, économique, exercée par l'agglomération parisienne.

Longtemps laissée aux fonctions d'arrière-cour pour Paris et assimilée à une banlieue parfois dorée de châteaux et de forêts royales, l'Ile-de-France est un cadre trop étroit pour l'aménagement. Elle constitue toutefois une unité économique et géographique complexe mais réelle, formée de Paris et des deux couronnes départementales, présentant elles-mêmes des éléments de centralité essentiels (villes nouvelles, aéroports, technopoles). Les relations de mitoyenneté de cette île avec les six autres régions sont en train d'évoluer rapidement. Le contrat de plan interrégional, la conférence des présidents de régions, l'association des villes à une heure de Paris (Expansor), remettent en cause cette insularité (qui n'a certes jamais été absolue) et révigorent les anciennes relations historiques.

C'est donc une région en construction que ce Bassin, dessinée par une ligne isochrone d'une heure trente de trajet ferroviaire ou autoroutier depuis Paris, présentant une polarisation intégrale autour d'une aire métropolitaine en expansion. Celle-ci est constituée de l'Ile-de-France et des cantons, villes voire départements mitoyens. Etant donné le caractère dynamique de cette évolution les limites conventionnelles sont peu satisfaisantes : la Bourgogne, tout entière rattachée à la zone d'étude et d'aménagement du territoire Bassin parisien, ne peut y être vraiment incluse que pour son versant nord (Yonne, partiellement Nièvre), en revanche, la Sarthe voit sa géographie et son économie largement transformées par la déconcentration industrielle parisienne, l'accessibilité du Mans par le TGV et l'A 11, le rôle croissant des résidents secondaires dans ses campagnes.

services publics ou en logements sociaux, par exemple, de la périphérie ont des effets sur le centre.

Une autre facette de l'existence de ce polycentrisme se répercute sur le tracé des frontières de la région métropolitaine. Celles-ci évoluent et ne peuvent pas être facilement contenus dans des découpages administratifs. Selon les missions mêmes, ces frontières s'élargissent ou se retrécissent. La mission tourisme n'a pas nécessairement le même espace que celle par exemple, de gestion des déchets ou de transport en commun.

La dynamique de décentralisation des pouvoirs vers les régions

La dynamique de décentralisation pose des défis très importants à une région métropolitaine comme celle de Montréal particulièrement. La décentralisation vise à permettre à une collectivité d'avoir le contrôle d'un certain nombre de leviers pour assurer son développement. Elle porte donc des objectifs de démocratisation et de participation.

Il est clair que la décentralisation des responsabilités doit s'accompagner des ressources nécessaires pour que la Communauté ou la région puisse remplir ses obligations. Si la cohérence nationale d'un certain nombre de politiques est un enjeu primordial (on peut penser à l'éducation, à la santé et aux services sociaux, à l'accès à la justice), la cohérence métropolitaine pose aussi un défi important. Par exemple, on sait que les déplacements sur le territoire métropolitain s'organisent autour de différents pôles d'activités principalement en fonction du lieu de résidence des personnes. Il y a régionalisation des activités en même temps qu'interrelations entre les pôles, en particulier, avec le centre de l'agglomération.

Ces enjeux de développement du territoire ont conditionné au fur et à mesure de l'histoire la formation des institutions en charge de l'aménagement en Ile-de-France et dans la région métropolitaine de Montréal. Cette dernière n'a pas été retenue par le gouvernement en tant que cadre de référence, la Communauté Urbaine de Montréal (CUM) a été créée à cet effet. La région métropolitaine intervient par contre comme cadre d'analyse des enjeux internationaux comme nous le verrons bientôt.

CHAPITRE VII – L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN ÎLE- DE-FRANCE ET DANS LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN ÎLE-DE-FRANCE ET DANS LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

L'essentiel des actions d'aménagement au niveau régional se met en place au sein de la Communauté Urbaine de Montréal (à ne pas confondre avec la région métropolitaine de Montréal qui est un espace de référence mais non institutionnalisé). En France, l'échelon régional formalisé participe à la planification globale de son territoire. Toutefois, nous pourrions constater tout au long de ce chapitre à quel point la France est avancée comparativement au Québec dans la mise en œuvre des politiques globales en aménagement.

1 – LA PRISE DE CONSCIENCE DE LA NECESSITE D'UN AMENAGEMENT COHERENT DES ANNEES 1960

Longtemps, il y eut en France deux politiques d'aménagement du territoire : l'une pour la région parisienne, l'autre pour le reste du territoire. Les grandes manœuvres haussmanniennes, maîtrisant l'eau puis la voirie et une partie du parc immobilier, les transformations de la zone des fortifications, soulignent le rôle historique de l'Etat.

Dans les années 1960, malgré les efforts destinés à rééquilibrer Paris et le « désert français », l'urbanisation de l'agglomération parisienne s'est poursuivie en tâche d'huile, alors que la désertification touchait des zones de plus en plus larges, y compris aux franges de l'Île-de-France, en Bourgogne ou en Champagne par exemple. La fameuse « diagonale aride » constatée par la DATAR contournait la région parisienne. Dès 1965, le Vème Plan évoquait la crainte que le Bassin parisien ne se trouve « écartelé entre des attractions contradictoires, et réduit à son rôle de « no man's land économique » (O. Guichard 1966). Il réclamait en conséquence « la définition d'une politique visant à aménager le développement économique du Bassin parisien ».

Au Québec, la création de la Communauté urbaine de Montréal marque le tournant en matière de politique de planification bien que ce ne fut pas objectif majeur. Le 24 octobre 1969, Jean-Claude Leclerc signalait, dans *Le Devoir*, un article intitulé : « Pour régler la crise de la police, Québec recourt au projet de Communauté urbaine ». Cette Communauté urbaine succédait à la Corporation du Montréal métropolitain (1959 – 1970) dont la loi, à toute fin pratique, était demeurée inopérante. Cet organisme avait lui même pris la relève de la Commission métropolitaine de Montréal (1921 – 1959) qui avait exercé certains contrôles sur les finances et les emprunts des 15 municipalités constituantes.

Plusieurs groupes avaient réclamé, au cours des décennies précédentes, la création d'un gouvernement métropolitain pour l'Île-de-Montréal. L'augmentation des coûts de la police dans la ville de Montréal et la nécessité de trouver une formule permettant la répartition de ces coûts parmi l'ensemble des municipalités de l'Île ont sûrement été les facteurs déterminants qui ont amené le législateur québécois à adopter la Loi créant la Communauté urbaine de Montréal (CUM).

Le 1^{er} janvier 1970, l'agglomération montréalaise était officiellement dotée d'une nouvelle institution régionale, regroupant une population de 2 184 067 (soit les 29 municipalités situées sur l'Île-de-Montréal et l'Île-Bizard). L'objectif principal de la Communauté urbaine est avant tout d'assurer une redistribution plus équitable des coûts des services municipaux (protection policière, transport en commun, assainissement de l'air, traitement des eaux usées...) qui ont des incidences

du territoire, les effectifs de la CUM provenaient essentiellement du transfert d'employés de la ville de Montréal au Bureau du transport métropolitain, aux services d'évaluation, d'assainissement des eaux et d'assainissement de l'air. La Loi constitutive et la majorité montréalaise poussaient dans le même sens et facilitaient d'autant la régionalisation de ses nombreuses responsabilités. Depuis les amendements de 1982 à la Loi de la Communauté, Montréal partage le pouvoir avec les villes de la banlieue. Les décisions se prennent à la double majorité. La Loi de 1982 apporte aussi deux changements importants : la création des commissions permanentes du Conseil et du poste de directeur général.

Dans ce contexte particulier, les politiques en matière d'aménagement sont ciblées autour des transports en commun. L'Etat participe à des actions de constructions d'équipements structurants. Jusqu'à ce que Montréal ne soit plus majoritaire, les politiques ont été attribuées par secteurs d'activités. La concertation n'est pas encore assez poussée pour que les orientations soient définies en commun.

Il faudra attendre les années 1980 pour que l'échelon régional soit véritablement mis en valeur en dehors des tensions politiques traditionnelles. Les tâtonnements institutionnels québécois ne permettent pas à la CUM d'assumer totalement ses compétences. En France, par contre les Schémas d'aménagement régionaux sont bien engagés. Il subsiste malgré tout des doutes qu'en au devenir de la région parisienne.

3 – DES MODALITES D'ACTION EN PLACE DES LA DECENTRALISATION

Les processus de décentralisation engagés dans les deux pays approximativement à la même période permet aux échelons supra-locaux de s'affirmer. La vision régionale est l'objet de nombreux débats et la planification est à l'ordre du jour. Malgré tout au Québec, l'aménagement du territoire de la CUM reste problématique.

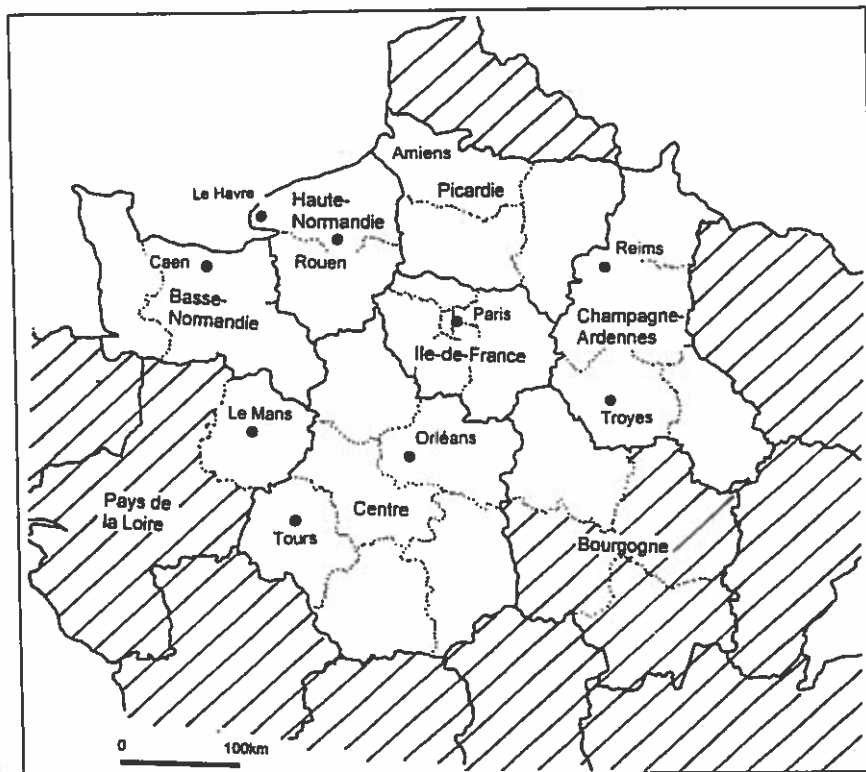
Les prémisses d'une vision régionale au Québec

A partir de 1986, plusieurs changements interviennent au niveau de la CUM.

Premièrement, l'administration montréalaise a choisi de faire confiance aux partenaires de banlieue et de miser sur le potentiel de la Communauté. Cette attitude nouvelle de la part des élus de Montréal a été rapidement reconnue et il s'est établi un climat positif.

Deuxièmement, pour la première fois, les représentants de Montréal au Comité exécutif de la CUM n'étaient pas entièrement issus du Comité exécutif de la Ville. La moitié des membres montréalais siégeant à l'exécutif de la CUM n'étaient pas membres du Comité exécutif de la Ville. Cette nouvelle réalité reconnaissait une imputabilité propre à la Communauté, favorisait le développement d'une vision régionale et communautaire et exigeait la mise en place de mécanismes d'harmonisation. Dans les faits, des réunions conjointes des membres montréalais des deux exécutifs assuraient une coordination des orientations et des actions. Il s'établissait une dynamique d'harmonisation entre les préoccupations strictement montréalaises et les préoccupations insulaires ou communautaires.

Enfin, les commissions permanentes du Conseil créées en 1982, sont devenues plus actives dans l'étude et la préparation des dossiers pour le Comité exécutif et le Conseil. Ces lieux d'échanges et de discussions étaient tantôt plus informels avec les partenaires de la banlieue dans le cadre de rencontres privées, tantôt plus formels avec les citoyens et les groupes dans le cadre des séances publiques. Une vision régionale commune a commencé à se développer.



Carte 9 : L'Ile-de-France et son espace d'influence

Source : BOURSIER, A la recherche de nouveaux territoires

Dans un contexte politique alors assez tendu, cette concertation était surtout dirigée contre la démarche menée alors par la DATAR. Les trois scénarios proposés par son *Livre Blanc* étaient tous contestés : ils auraient négligé certaines régions auxquelles n'étaient pas offertes une véritable vocation. De plus, le document ne concernait parfois qu'une partie de certaines régions : par exemple, la Bourgogne n'était concernée que par l'Yonne. On reprochait aussi au *Livre Blanc* de négliger le monde rural et de ne pas prévoir les modalités pratiques des schémas envisagés.

La conférence des huit décidait alors d'élaborer son propre scénario après un séminaire de réflexion organisé en novembre 1992 à Rouen. La démarche assez laborieuse devait aboutir, dans un contexte politique bien différent du début, à la Charte du Bassin Parisien, cosignée par la DATAR et les huit régions en avril 1994.

En fait, la Charte obéissait désormais à d'autres enjeux : ceux des contrats de plan, dont les règles du jeu avaient été modifiées par le gouvernement dans la perspective d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire. Lors d'un CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire), tenu à Mende, le premier ministre annonce en effet une modulation des contributions de l'Etat en fonction de la richesse des régions. L'Ile-de-France voit notamment une réduction de la participation de l'Etat alors que celle des régions en difficulté est augmentée.

Il est surtout prévu un *contrat interrégional* d'un montant d'un milliard de francs (soit environ 153 ME), financé à parts égales par l'Etat, la région Ile-de-France et les sept autres régions. Ainsi, pour la première fois, l'Ile-de-France participe au financement d'opérations situées en dehors de son propre territoire. Dans l'attente d'une structure juridique permettant de gérer ces crédits et les actions qu'ils permettent, un conseil composé des préfets et des présidents des régions assure cette gestion. Une association préfigure une formule qui aurait pu utiliser l'une des possibilités de la loi non encore expérimentées à ce jour : c'est un établissement public de coopération interrégionale qui sera finalement créé.

Pour suivre ce contrat, un Conseil d'aménagement du Bassin parisien (association Loi 1901) regroupant les Présidents des régions et les préfets régionaux est mis en place. Toutefois, son fonctionnement se révèle lourd. L'unanimité étant la règle de base, il est nécessaire avant chaque décision de réunir les 16 personnes qui composent le Conseil. Le Conseil d'aménagement du Bassin parisien décide alors de se doter d'un outil permettant la réalisation d'opérations décidées en commun, avec un dispositif financier régulant au mieux les recettes et les dépenses. Immédiatement est écartée l'option de l'entente interrégionale, reposant sur un transfert de compétences à une structure ad hoc et laissant la porte ouverte, selon les élus, à une éventuelle grande région. Le statut recherché est néanmoins celui de l'établissement public. Mais une telle structure, dépourvue de compétences, simple lieu de concertation et d'information nécessaire pour la mise en œuvre des actions interrégionales, se heurte à un vide législatif. Devant cette situation, les régions du Bassin parisien constatent alors la nécessité de modifier la Loi pour aller au-delà du simple Conseil mis en place. *Après une longue période d'élaboration, il est décidé le 10 avril 1997, lors du CIADT d'Auch, la création d'un établissement public propre au Bassin parisien.*

Deux événements vont entraver le bon déroulement de cette procédure et remettre en cause ce projet d'établissement public : d'une part la dissolution de l'Assemblée nationale en mai 1997, qui se traduit par un changement de gouvernement, d'autre part les élections régionales de 1998, qui voient arriver à la tête de certaines régions des élus de droite ayant "pactisés" avec ceux de l'extrême droite. C'est notamment le cas de la Picardie et de la Bourgogne. Ces nouvelles données vont entraîner une rupture des relations progressivement nouées au cours des huit ans précédentes, la fin de la coopération entre ces régions et le non renouvellement du contrat pour la période 2000 – 2006. Les élus refusent en effet de se réunir. Il convient aussi de noter le changement de politique de la région Ile-de-France (désormais à gauche), ayant replacé ses priorités dans un cadre plutôt infrarégional.

Nombreux sont cependant les élus régionaux à soutenir encore aujourd'hui cette idée de coopération interrégionale et à avoir compris les enjeux qu'elle revêtait. D'ailleurs soucieux de préserver les acquis, l'Etat a décidé, à la fin de l'année 1999, de maintenir une mission d'Etat, en lieu et place de la mission d'animation mixte (Etat, collectivités territoriales). Celle-ci a pour but de solder les actions restantes et de geler le processus sans pour autant remettre en cause le travail réalisé jusque là. Elle a également pour objectif de restaurer les liens actuellement rompus entre les régions.

Cette interruption forcée permet de tirer un bilan de ces sept années d'interrégionalité. Elle s'est traduite par d'indéniables avancées. Les élus régionaux ont en effet pris l'habitude de travailler ensemble et ont vu la pertinence de cette échelle pour traiter des questions de développement et d'aménagement du territoire.

Le processus engagé dans le Bassin parisien a bénéficié d'une conjonction de facteurs favorables (mise en révision du Schéma directeur de l'Ile-de-France, politique des grands chantiers, négociation des CPER 1994 – 1998) et a été largement soutenu par l'Etat.

L'affirmation des compétences de la CUM, légères en matière d'aménagement

La CUM est d'abord un organisme de services chargé de la protection policière, du transport en commun et de l'assainissement des eaux usées. Mais elle reçoit aussi certains mandats de planification régionale aux chapitres de l'aménagement du territoire et du développement économique. *Contrairement au cas français, il n'est pas question d'établir un niveau autonome de gouvernement régional.* Le gouvernement semble toutefois être prêts à délimiter les compétences qu'elle pourra exercer à l'exclusion du niveau municipal, évitant ainsi la double juridiction dans une

L'Office d'expansion économique de la CUM

La mission d'attirer les investisseurs étrangers sur le territoire de la CUM date des origines de la CUM. Le service a réalisé le travail traditionnel de production de documentation et de prospection auprès des investisseurs. Comme ce service occupe un champs de travail de nature métropolitaine, il est à l'étroit à l'intérieur de la CUM entre la Ville de Montréal, qui lance ses propres projets et certaines municipalités de banlieue qui cherchent également à se positionner sur le marché international. Cette mission a été maintenue mais elle est maintenant réduite à sa plus simple expression en marge de Montréal Internationale, un nouvel organisme créé en dehors de la CUM et dédié à la promotion internationale de la région montréalaise.

De toute manière, en aucun moment les conditions conduisant à un exercice valable de planification du développement métropolitain n'ont été réunies. Il y a bien eu un essai avec le zonage agricole, la priorité au transport en commun et l'option préférable d'aménagement du territoire. Mais le gouvernement du Québec n'est pas allé au bout de sa réforme et ces orientations, au lieu d'être consolidées, se sont effritées avec le temps. Il faudra voir si les nouvelles orientations prises par le gouvernement ont des bases solides ou si elles ne sont que de vagues souhaits. C'est dans le cadre d'aménagement métropolitain que réside la clé de la planification, de la consolidation du territoire et aucune structure n'est porteuse de ce projet à ce moment-ci.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit une échappatoire pour la Ville de Montréal. Celle-ci n'est pas tenu d'adopter un plan d'urbanisme conforme au Schéma d'aménagement. Partant de ce principe, comment peut-on s'engager de bonne foi dans un consensus sur une vision de mise en valeur du territoire lorsque le principal partenaire n'est pas tenu de s'y conformer ? Dans ce contexte, il n'y a pas de quoi s'étonner que le seul Schéma d'aménagement produit en plus de 30 ans ait été un exercice pour la forme, pour répondre aux exigences de la Loi sans plus. Il n'est pas surprenant non plus, qu'il n'y ait eu aucun exercice de conciliation des Schémas d'aménagement de la région métropolitaine.

La planification aurait pu être un facteur d'intégration, un instrument pour faciliter le développement équilibré du territoire. Après l'effondrement du marché immobilier au cours des dernières années et devant l'immense problème des transferts fiscaux du commercial vers le résidentiel et entre les différents secteurs du territoire, la CUM est loin du compte. Malgré des efforts sans précédent pour contenir les finances de l'Etat, rien ne permet de croire que la dimension de la consolidation du développement du territoire fasse partie de la stratégie gouvernementale. Le rôle de la CUM dans cet effort de planification demeure déterminé, tout comme le choix gouvernemental dans la distribution des responsabilités.

Deux autres compétences sont aussi stratégiques dans le domaine de l'aménagement du territoire en France, soit les transports et l'environnement. Ces domaines de compétences de la CUM sont traités sans aucune concertation avec les services de mise en valeur du territoire.

La compétence en matière d'environnement de la CUM

La fonction environnement est la troisième en importance financière avec 17,4 % du budget (le réseau des intercepteurs et l'usine d'épuration des eaux mobilisent 95 % des ressources). La compétence environnement n'est pas héritée des structures locales mais il s'agit d'un nouveau mandat imposé par le gouvernement en vertu de l'ordonnance 153 de la Régie des eaux du Québec qui ordonne à la CUM d'exécuter les travaux requis pour l'épuration des eaux usées de l'Île-de-Montréal. Avec des engagements de l'ordre de 1,4 milliard de dollars (environ 900 ME), le programme d'immobilisations pour le traitement des eaux usées est plus coûteux que le programme de prolongement du métro.

Les mandats d'assainissement de l'air et de contrôle des déversements industriels, même s'ils ont un impact budgétaire marginal, ont une dimension stratégique par leur volet réglementaire. Compte tenu de la concentration des impacts environnementaux sur la qualité de l'air et sur la qualité de l'eau sur le territoire de la CUM, il est normal que la réglementation et les contrôles soient plus sévères. Ces contraintes ont répondu aux besoins, compte tenu des effets sur l'amélioration de la qualité de la vie, jusqu'au moment où la concurrence intrarégionale pour la localisation des entreprises est apparue. L'absence de réglementation régionale sur l'environnement est devenue un atout pour les municipalités de la périphérie en plus des taux de taxation inférieure à ceux de la CUM. Dans ce contexte, le projet de redevances sur les déversements des entreprises dans le système d'épuration des eaux a dû être mis de côté.

Manifestement, les progrès à venir dans le domaine de l'environnement passent par l'intégration métropolitaine. Cette intégration est d'autant plus importante que la CUM et les MRC environnantes n'ont aucune vision de la gestion intégrée des ressources "eau" des bassins environnants. Pour les administrations municipales, le cours d'eau sert traditionnellement à la prise d'eau en amont et au rejet des eaux usées en aval. Au cours des dernières années, l'environnement métropolitain a intégré les techniques de filtration et d'épuration des eaux usées mais a très peu changé sa façon de considérer le fleuve Saint-Laurent et la Rivière-des-Prairies.

Pour le Groupe de travail sur Montréal et sa région, les compétences de réglementation de l'environnement doivent être transférées à la région métropolitaine de Montréal. Ce n'est donc pas stimulant d'entreprendre des démarches au nom de la CUM.

Finalement, la compétence en matière d'aménagement du territoire est difficile à mettre en place. Le Québec est véritablement en retard par rapport à la France. La décentralisation n'a en effet pas entraîné les transferts de charges voulu. En France, on passe d'un aménagement sectoriel à un aménagement global, alors qu'au Québec, on se pose encore la question de la pertinence de l'échelle de mise en œuvre du Schéma d'aménagement. On retrouvera ces orientations dans le prochain chapitre traitant particulièrement des stratégies mises en place dans les Schémas d'aménagement à l'échelle de la CUM au Québec et à l'échelle de la région Île-de-France en France.

CHAPITRE VIII – L'ÉCHELLE DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES POUR LA MISE EN PLACE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT

L'ÉCHELLE DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES POUR LA MISE EN PLACE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT

L'institution des Schémas d'aménagement en France est plus ancienne que celle du Québec. Cela ne permettra pas néanmoins pour la région Ile-de-France de rencontrer des difficultés de mise en œuvre. Le cas québécois est par contre particulier puisque la révision de son dernier Schéma s'est engagé il y a déjà de nombreuses années sans pour autant aboutir à des orientations générales. La réorganisation de la CUM pourrait peut-être marquer le renouveau de l'aménagement à Montréal.

1 – LE RÔLE DES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAUX

Les données disponibles à ce jour concernant les différents Schémas ne permettent pas de réaliser une étude très actualisée. En cours de révision, certaines orientations peuvent nous paraître obsolètes. Néanmoins, il s'agit de définir une approche globale des Schémas d'aménagement dans la CUM et en Ile-de-France.

Un Schéma directeur définissant les options fondamentales, les cohérences globales et les équilibres généraux du développement de l'Ile-de-France

Le Schéma directeur régional de 1994 n'avait pas pour vocation de retranscrire à grande échelle un Plan d'Occupation des sols.

La décentralisation a transféré aux communes et leurs regroupements des compétences en matière d'urbanisme. Les interdépendances entre les collectivités d'Ile-de-France sont cependant si fortes que le développement de chacune ne peut être conçu efficacement qu'inscrit dans une perspective commune. Le Schéma directeur régional constitue ce cadre de référence indispensable à l'harmonie des prévisions et décisions d'utilisation de l'espace.

Le Schéma directeur régional est un niveau de planification qui détecte les grands enjeux du développement de l'Ile-de-France. Il en définit les options fondamentales, les cohérences globales et les équilibres généraux. Il fait connaître et prendre en compte ces éléments que risqueraient d'ignorer, en son absence, les démarches locales. Il définit les principes d'organisation de l'espace régional aux horizons 2003 et 2015 et ne saurait donc s'intéresser aux aspects de l'aménagement de niveau communal et intercommunal.

La notion de compatibilité qui lie tous les documents d'urbanisme au Schéma directeur régional concilie l'exigence de cohérence des décisions d'utilisation de l'espace avec la liberté dont disposent les collectivités locales, dans l'esprit de la décentralisation.

Le contenu du nouveau schéma directeur régional reflète cette vocation. Cadre de cohérence et de référence pour le long terme, le Schéma directeur présente les lignes de force de l'organisation de l'Ile-de-France : grands équilibres, grands secteurs de développement ou de redéveloppement, grands espaces protégés, réseaux et équipements structurants (infrastructures de transports, enseignement supérieur...). Il en assurera la mise en œuvre :

Les principes du Schéma directeur de la région Ile-de-France de 1994 (complément d'informations)

Le Schéma directeur met en valeur une ambition européenne, un développement actif du Bassin parisien, un développement raisonnable de la population francilienne et une évolution équilibrée des emplois.

Le projet d'aménagement de l'Ile-de-France concerne :

- Une valorisation du milieu rural et une irrigation de l'agglomération par les espaces naturels,

Il s'agit en grande couronne de préserver et valoriser la "Couronne Jaune et Verte", en moyenne couronne d'épargner la "Ceinture Verte" et dans la zone la plus dense de conforter la "Trame Verte".

- Une organisation urbaine polycentrique comportant des pôles urbains et des équipements forts structurant la région,

Cela concerne les centres d'envergure européenne, les secteurs de redéveloppement de la proche couronne, les villes nouvelles, les nouveaux sites d'urbanisation et les villes de la couronne rurale.

- Une organisation des transports confortant les priorités de l'aménagement régional.

Il s'agit de concevoir des réseaux de transport adaptés aux priorités de l'aménagement régional, d'étendre et diversifier le réseau de transport collectif et de renforcer le réseau routier en privilégiant les rocades.

Dans le détail, on distingue trois grandes orientations :

- **Mieux respecter la nature et réduire les nuisances,**

Soit préserver et valoriser les espaces boisés et paysagers, conserver et valoriser les espaces agricoles tout en permettant l'adaptation de la vie rurale, réhabiliter les cours d'eau, les îles et les milieux humides, exploiter les richesses du sous-sol en respectant l'environnement, gérer rationnellement la ressource en eau, épurer les eaux usées mais dépolluer les eaux pluviales, atténuer les effets des inondations, innover dans le traitement des déchets et se protéger du bruit et des effets de coupure des infrastructures.

- **Mieux vivre dans un cadre urbain accueillant,**

Soit loger les enfants de tous les franciliens, offrir des emplois bien répartis et diversifiés, maîtriser l'évolution du tissu urbain et l'organiser, mettre en place des stratégies de développement, conforter les pôles par des équipements structurants.

- **Mieux répondre aux besoins de transport et d'échange.**

Soit améliorer et étendre les transport en commun, le réseau routier, le réseau des transports interrégionaux de personnes, le réseau des transports de fret, les télécommunications et le réseau de production et de transport d'énergie.

stabilisation et non plus de croissance de la population, constitue l'enjeu « métropolitain » le plus stratégique.

Au travers du projet de révision du Schéma, il s'agissait en 1991 d'engager un dialogue avec le gouvernement du Québec qui dans un contexte de restrictions budgétaires, ne peut contribuer adéquatement au maintien des grandes infrastructures et des équipements collectifs comme le témoigne son retrait du financement du transport en commun. Le développement de nouvelles infrastructures et des équipements collectifs doit donc se concevoir dans le contexte plus global de la capacité de maintenir les acquis et le patrimoine bâti. La rationalisation des dépenses gouvernementales passe également par la rationalisation de l'aménagement du territoire de l'agglomération montréalaise qui rassemble la moitié de la population du Québec.

Par ailleurs, la concurrence agressive pour la redistribution de la population et des activités en périphérie affaiblit le centre qui a de plus en plus de difficultés à soutenir le rôle moteur de la métropole, vital pour la région montréalaise et l'ensemble du Québec. Personne n'a intérêt à ce que des changements dramatiques précipitent des réorganisations fiscales et institutionnelles. En ce sens, l'expérience mouvementée de la création de la CUM devrait être un incitatif à une meilleure planification. Une concertation devait être établie avec les partenaires régionaux.

Les forces régionales devaient se regrouper pour promouvoir le développement métropolitain et mener à bien des stratégies de croissance qui maintiendraient l'agglomération montréalaise au premier rang pour la qualité de vie et la prospérité de ses habitants. A cet égard le Schéma d'aménagement de deuxième génération constitue un outil privilégié de dialogue, qui en terme d'expérience, peut devenir le principal instrument de promotion du développement métropolitain.

Pour ce qui est du Schéma d'aménagement, l'échange avec le public peut prêter à confusion dans la mesure où l'on peut percevoir la Commission comme un lieu d'appel où peuvent être renversées les décisions des conseils municipaux du territoire. Or la Commission a un préjugé favorable pour le processus décisionnel local et son rôle consiste à juger de la conformité au Schéma d'aménagement de la production réglementaire des municipalités. Dans ce contexte ce sont les amendements et la révision du Schéma qui doivent recevoir le maximum d'éclairage public parce qu'au terme de l'exercice de consultation, les décisions prises lient l'ensemble des 29 municipalités de la CUM et constituent le cadre de référence pour déterminer la conformité des plans et de la réglementation d'urbanisme.

Les processus de consultation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme résultent de la volonté du législateur et des élus du monde municipal de valoriser la démocratie locale. L'objectif est de faire en sorte que l'aménagement du territoire réponde au mieux aux besoins de la population. Un processus de consultation publique fructueux exige de l' élu qu'il prenne du recul par rapport aux rôles de promoteur public ou d'agent de développement pour mieux se concentrer sur son rôle de gardien de l'intérêt public. Il faut accepter, dès le départ, que la consultation puisse entraîner des modifications à un projet, ce qui peut supposer des délais de réalisations, la recherche de solutions aux impacts négatifs et des coûts supplémentaires. Il est donc important que les règles du jeu soient bien comprises de l'ensemble des intervenants, sinon le processus peut dégénérer en épreuve de force dommageable pour la crédibilité de l'administration publique. La suite à donner aux consultations exige souvent beaucoup d'imagination de la part des élus et des professionnels de l'aménagement. Il faut donc que la CUM se donne le temps de préparer une réponse qui dans tous les cas, devra être aussi transparente que possible.

La planification régionale au Québec en est encore à ses débuts. Le premier Schéma d'aménagement aura constitué un vaste apprentissage collectif des instruments de l'urbanisme. A la CUM, l'exercice aura consisté essentiellement à mettre de l'ordre dans les pratiques courantes. Les processus de planification régionale devaient être revalorisés par les administrations municipales et le gouvernement du Québec de

concertation, voire de solidarité métropolitaine indispensable à la compétitivité de l'agglomération sur la scène continentale et mondiale. La mise en place de la Communauté métropolitaine de Montréal semble annoncer l'entrée de Montréal dans le club des villes-régions qui prennent enfin le virage métropolitain. Mais, sur la deuxième partie du mandat du Comité des élus municipaux, soit l'examen des regroupements municipaux souhaitables dans la région de Montréal, la plupart des élus municipaux ont refusé de participer à un tel exercice. Ce changement de dynamique avait d'autant plus d'importance que les modalités de mise en œuvre de la Communauté métropolitaine étaient remises à l'automne 2000.

Les fusions municipales engagées

Sans aucune référence aux nombreux travaux et écrits, depuis le rapport Picard en 1986, sur la problématique municipale et régionale montréalaise, le rapport stratégique de Louis Bernard repose sur l'idée que la région montréalaise est composée de trois pôles dont le degré variable de performance économique et de croissance démographique, au cours des derniers dix ou vingt ans, s'expliquerait d'abord par un état différent de la fragmentation municipale. En clair, le premier des trois pôles, la ville de Laval est un succès qui s'explique par la décision de fusionner les quatorze municipalités de l'Île-de-Jésus en 1965. A contrario, la fragmentation municipale est à l'origine de la difficulté pour l'Île-de-Montréal et pour la Rive Sud, les deux autres pôles de régions, de se développer au maximum de leurs capacités

Cette orientation repose sur l'hypothèse implicite que la diminution du nombre d'intervenants est en soi favorable et une condition suffisante à « l'émergence d'une culture métropolitaine forte et dynamique²³ ».

Le cœur de la réorganisation : créer deux méga-villes

A compter de l'automne 2000, l'essentiel des énergies ministérielles a été consacré dans la région de Montréal, à l'élaboration des projets de regroupements municipaux et à la fabrication des nouvelles villes. Pour la région de Montréal, s'inspirant de l'expérience de la nouvelle ville d'Ottawa qui vient de vivre un regroupement semblable, cela s'est traduit en pratique par des Comités de transition chargés de faire émerger les méga-villes de Montréal et de Longueuil.

Formés de personnalités non élus choisies par la ministre, les Comités de transition de Montréal et de Longueuil ont eu le mandat de bâtir les nouvelles villes pour le 1^{er} janvier 2002. Il s'agissait de mettre sur pied une structure administrative opérationnelle (plan d'organisation, budget de l'année 2002 et nomination du directeur général, du greffier et du trésorier) et de faciliter des relations de travail. Parmi les objectifs de la création des nouvelles villes de Montréal et de Longueuil, il y a l'assurance d'un meilleur rapport qualité – prix dans l'offre de services municipaux, l'établissement d'une nouvelle culture organisationnelle qui incitera l'adoption de nouvelles façons de faire, l'amélioration de la simplicité et de l'efficacité.

Finalement, l'organisation de la région métropolitaine en quelques grandes villes favorisera peut-être le développement de la richesse collective, permettra l'émergence d'une vision commune du développement économique, social et culturel et consolidera la position de Montréal comme métropole nord-américaine, voire internationale.

²³ BERNARD, *Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal : Recommandations du mandataire*, Montréal, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 11 octobre 2000.

CHAPITRE IX - LES POLES URBAINS DANS LES MACRO- REGIONS DE L'EUROPE ET DE L'ALENA

LES POLES URBAINS DANS LES MACRO-REGIONS DE L'EUROPE ET DE L'ALENA

De par sa situation privilégiée, la région Ile-de-France joue incontestablement un rôle majeur dans le développement de la dynamique européenne. Fidèle à sa tradition d'ouverture, d'échange et de solidarité, elle intègre cette volonté à travers tous les domaines de compétence qu'il s'agisse de formation professionnel, d'aménagement du territoire, d'environnement ou de culture. Elle a très vite dépassé les frontières des Etats, soutenue par la dynamique de l'Europe : c'est donc un foisonnement d'initiatives qui peut-être observé, aussi bien entre les régions elles-mêmes qu'entre elles et les collectivités territoriales des pays voisins.

Dans la même optique, la région métropolitaine occupe une place de choix dans les échanges que ce soit au niveau du Canada ou de l'ALENA. La mise en place d'un espace économique de libre-échange a des incidences plus ou moins mesurables sur le territoire québécois.

Il s'agit dans ce chapitre de définir la place des macro-régions dans les instances supra-nationales de l'Union Européenne ou de l'ALENA.

1 – UN CHANGEMENT D'ECHELLE AU QUEBEC, LA REGION METROPOLITAINE PREND LE RELAIS DE LA CUM

L'Ile et la ville de Montréal, Laval, Longueuil ainsi que les municipalités des rives nord et sud de l'archipel montréalais forment une seule et même agglomération de nature métropolitaine, un ensemble dense d'échanges, de communications et d'interdépendances. C'est depuis peu que les acteurs politiques, économiques, sociaux et culturels prennent conscience de cette réalité et des forces qu'elle engendre. Des réseaux et des alliances se préparent, dans le milieu des affaires particulièrement pour entreprendre des actions communes qui pourrait produire dans les collectivités une synergie métropolitaine.

Le concept de ville -région

En 1993, le Groupe de Travail sur Montréal et sa région (GTMR) constate que la conscience des enjeux territoriaux demeure embryonnaire et propose de mobiliser les énergies autour d'une image nouvelle, Montréal ville-région. Son pourtour calque le périmètre de la région métropolitaine de recensement :

- une couronne au nord s'étendant jusqu'aux municipalités de Saint-Sulpice, Mirabel et Saint-Placide,
- au sud, une couronne formée des municipalités de Varennes, Carignan et Beauharnois
- à l'ouest, un bloc formé de l'Ile-de-Perrot et de Vaudreuil-Soulanges,
- au centre, l'Ile-de-Montréal.

La ville-région a alors une population de 3,1 millions d'habitants répartie dans 102 municipalités.

En 1997, le gouvernement du Québec confirme la région en son entier dans sa fonction et dans son titre de métropole. Désormais, la métropole ne distingue plus le centre de périphérie mais désigne toutes les composantes du "Grand Montréal". Ainsi, le gouvernement du Québec espérait clore un débat qui a cours depuis trop longtemps. Depuis l'aventure olympique de 1976 en particulier, il subsistait un

« Pour des raisons pratiques, le milieu des affaires a été l'un des premiers à reconnaître l'existence et l'importance des liens régionaux. Influencés notamment par le modèle industriel du Just in Time qui favorise l'établissement de liens économiques étroits entre le fabricant et ses fournisseurs, les gens d'affaires d'ici n'ont pas tardé à créer de nouvelles alliances avec leurs partenaires régionaux ».

L'une des plus anciennes initiatives est un réseau de solidarité, Centralde du Grand Montréal, qui chaque année depuis plus de vingt ans, organise dans les entreprises une collecte de dons qu'elle redistribue aux œuvres sociales dans l'ensemble de la région. Une initiative plus récente a mis à contribution le secteur privé et le secteur public. *Il s'agit de Montréal International dont la mission consiste à inscrire Montréal dans le cercle des 15 villes-régions d'affaires dans le monde. L'organisme a plusieurs atouts dans son jeu.*

Le premier, c'est la population montréalaise²⁴. Plus de 80 langues sont parlées à Montréal et plus de la moitié de la population parle couramment le français et l'anglais. Le quart de sa population a une formation universitaire. C'est un atout indéniable dans l'industrie des services de télécommunications qui distingue Montréal des autres centres nord-américains. Dans plusieurs secteurs, les entreprises et les centres de recherche forment une masse suffisante pour influencer le cours de décisions prises à l'extérieur. L'exemple récent du siège social de la papetière Abitibi Consolidated, qui sera établi à Montréal plutôt qu'à Toronto en est une belle démonstration.

Toutes ses entreprises réparties sur le territoire métropolitain et connues dans de nombreuses régions du monde, forment un bassin de ressources et de relais qui pourrait être mis à profit dans des réseaux de complicité auxquels *Montréal International* fera appel.

Le Conseil régional de développement de l'Île-de-Montréal (CRDIM) a lancé depuis 1995 une série d'actions en ce sens qui débordent largement son territoire insulaire et font appel à la collaboration des autres organismes de la région.

Ainsi, de grandes entreprises et des organismes viennent de se constituer en réseau technologique, soutenu financièrement par des villes. Saint-Laurent, Montréal et Laval soutiendront le Réseau Technologique de Montréal²⁵. En parallèle, s'organise le Réseau des services financiers de l'Île-de-Montréal (RSFIM), réunissant les institutions financières et les fonds de capital risque.

La Chambre de commerce de Montréal métropolitain (CCMM) édifie le réseau MétroNet avec le concours de Montréal, de Technopole Laval, de Saint-Laurent et de l'Office d'expansion économique de la CUM. Le MetroNet met en commun les banques de données et de renseignements des organismes de développement économique de manière à constituer un guichet unique, accessible par l'infonroute et mis à jour de façon continue. Il devient une vitrine sur les offres et les ressources de la Grande région de Montréal.

Depuis trente ans, plusieurs commissions d'études sur Montréal ont souligné le dysfonctionnement de la métropole, l'enchevêtrement des structures et l'absence d'une perspective métropolitaine. Des actions lancées tant du côté du secteur public que du secteur privé, permettent d'espérer qu'une nouvelle vitalité est en marche.

²⁴ La capacité de mobilisation des entreprises biopharmaceutiques devient un formidable outil de promotion de la région montréalaise. Ce secteur emploie plus de 8000 personnes dont 6000 dans des sociétés innovatrices qui en 1992 ont dépensé 46 % de tous leurs fonds consacrés à la recherche et au développement au Canada. Près de 80 % des entreprises de haute technologie au Québec et 40 % de ces entreprises au Canada se trouvent dans l'agglomération montréalaise. Plusieurs grandes sociétés de télécommunications y ont d'importantes installations de recherche et de fabrication. Enfin, l'industrie aéronautique et aérospatiale, qui emploie plus de 30 000 personnes, exporte 70 % de sa production dans le monde. La valeur de ses livraisons s'élevait à 4,5 milliards de dollars en 1994. Elle consacre environ 15 % de son chiffre d'affaire à la R - D.

²⁵ Montréal avec son parc technoparc, Laval avec son parc scientifique et de haute technologie et Saint-Laurent avec les technoparc Montréal métropolitain ont aménagé les trois principaux parcs technologiques et scientifiques de l'agglomération.

Des actions européennes dans le cadre de l'Ile-de-France

Fidèle à sa tradition d'ouverture, d'échange et de solidarité, l'Ile-de-France intègre sa volonté d'intégration à travers tous les domaines de compétence qu'il s'agisse de formation professionnel, d'aménagement du territoire, d'environnement ou de culture.

Divers domaines sont à préciser de par leur importante action en matière d'aménagement du territoire :

- Le réseau des régions capitales de l'Union européenne (voir Carte 10),

Les régions capitales, conscientes de leurs spécificités et fortes de leur rayonnement et du rôle majeur qu'elles jouent dans les domaines politique, économique et culturel ont décidé d'unir leur expérience pour relever leurs défis communs. Ainsi, s'est constitué le Réseau des régions capitales de l'Union européenne.

Interlocuteur privilégié des institutions européennes pour réfléchir à une politique d'aménagement du territoire européen équilibré, ce réseau développe également des projets concrets de partenariat. Une Charte des régions capitales signée par les régions d'Athènes, de Bruxelles, de l'Ile-de-France, du Latium, de Lisbonne, de Madrid et de Stockholm rappelle leurs objectifs communs. Ce réseau est ouvert à toutes les régions capitales de l'Union européenne.

- La politique de la ville,

Quatre sites franciliens, les Mureaux, Aulnay-sous-Bois, Clichy-Mont-Fermeil et Mantes-la-Jolie ont reçu un soutien communautaire au titre du programme URBAN. Celui-ci viendra compléter les actions de revitalisation économique et sociale de ces sites prioritaires engagées par la région Ile-de-France dans le cadre des Grands Projets Urbains. L'amélioration de la situation de l'emploi par un effort de formation, d'insertion est au coeur de ces dispositifs.

- La recherche et l'innovation,

Soucieuse de favoriser le développement de la recherche et des nouvelles technologies de la communication, la région a mobilisé des fonds européens pour initier des projets en faveur des PME sur les échanges de données informatisées et les moyens télématiques. Considérée comme une région pilote en matière de télétravail, l'Ile-de-France expérimente, avec des partenaires de l'ensemble de l'Union de nombreux projets soutenus par la Commission européenne.

- La reconversion industrielle des secteurs en difficulté.

La crise du secteur de la défense touche de nombreuses PME-PMI franciliennes qui travaillent dans la sous-traitance, avec des pertes d'emploi importantes. Grâce à la mobilisation des acteurs régionaux, l'Ile-de-France a obtenu des cofinancements européens dans le cadre du programme KONVER permettant d'accélérer la diversification des activités économiques et de soutenir la reconversion des entreprises dans les bassins d'emploi les plus concernés.

Dans le cas particulier de l'Ile-de-France, on pourrait penser qu'elle s'intègre au concept d'"eurorégions"²⁸ mis en place par l'Union européenne. Malheureusement, il n'en est rien de manière concrète. Cependant, l'Ile-de-France participe activement aux projets engagés dans les régions environnantes afin de conforter son rang privilégié dans le concert des régions européennes.

²⁸ Voir Annexes 3

Le Québec et Montréal dans l'ALE

En 1988, en entérinant l'Accord de libre-échange avec les Etats-Unis, les québécois et les canadiens se positionnaient non pas au terme d'un processus d'intégration économique continentale, mais bien au contraire, au point de départ de celui-ci. La ratification en 1993 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui élargissait cette entente économique avec l'entrée du Mexique, s'inscrivait dans cet esprit de continuité et de marche vers l'avant. Les 30 dernières années ont marqué l'ouverture des horizons soit vers le reste du Canada, soit vers le monde dans son ensemble.

Le Québec, 16^{ème} puissance économique mondiale et 9^{ème} partenaire économique et commercial des Etats-Unis est une économie nord-américaine. Pour les américains, le Québec est un partenaire plus important, du strict point de vue du volume d'échange économique, que l'Italie, la France ou la Russie. Le Québec est un partenaire commercial plus important que le seul Etat de New-York que le Chili l'est pour l'ensemble des Etats-Unis. La moitié du trafic de containers du Port de Montréal, le premier au Canada, a pour point d'origine ou de destination le marché américain (principalement le nord-est et le mid-west). Il importe pour le Québec d'approfondir aujourd'hui cette relation avec les Etats-Unis. La configuration nord-américaine actuelle ne reflète plus la réalité et ce depuis longtemps. Car si l'ALENA encadre les relations économiques en Amérique du nord, il en va autrement des relations politiques, environnementales, sécuritaires ou autres.

Les québécois semblent prêts à vivre plus intensément leur américanité. Selon une étude de novembre 1998 d'un politologue de l'Université de Concordia, le professeur Guy Lachapelle, non seulement 66,3 % des québécois estiment que l'ALENA a eu un impact favorable sur le développement économique du Québec, mais 64,1 % de ces répondants pensent que le gouvernement québécois devrait « accentuer fortement » ses relations avec les Etats-Unis.

"Il nous faut moderniser les instruments et les institutions que nous partageons afin de relever des défis dans une foule de secteurs allant de notre environnement naturel commun à l'éducation et aux ressources humaines, en passant par le mouvement des biens et des personnes." selon le ministre Axworthy

Il s'agit alors de définir si le libre-échange continental est une menace pour le Québec dans le cadre de l'avancée des négociations tant attendues. Les négociations sur la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) visent la création d'ici 2005, d'une zone de libre-échange hémisphérique, comprenant les 34 pays démocratiques des Amériques et des Caraïbes (Cuba étant exclu). A l'occasion du premier Sommet des Amériques qui a eu lieu à Miami en décembre 1994, les pays concernés se sont entendus sur des objectifs communs et ont commencé à préparer le terrain. Lors du deuxième Sommet qui s'est tenu à Santiago (Chili) en avril 1998, les gouvernements ont lancé des négociations officielles sur la ZLEA. Neuf groupes de négociation ont alors obtenu le mandat de rédiger les textes d'un éventuel accord.

Selon le gouvernement fédéral, l'objet de ces pourparlers est de créer la zone franche la plus vaste au monde, un marché unique qui comprend aujourd'hui 800 millions d'habitants et affiche un PIB global de plus de 10 000 milliards de dollars américains. En d'autres mots, on veut réduire les obstacles à la libre circulation des biens et des services entre les pays, augmenter le commerce et multiplier les investissements entre les partenaires. L'Accord permettra à terme de supprimer une bonne partie des tarifs douaniers et de réduire les barrières non tarifaires. Il comprendra aussi sans doute des dispositions sur la conduite des affaires dans la zone de libre-échange notamment des règles portant sur les investissements, la propriété intellectuelle, les politiques de concurrence, les mouvements transfrontaliers, les achats gouvernementaux et un mécanisme de règlement des litiges.

BILAN DE LA TROISIEME PARTIE : Les régions permettent une échelle d'aménagement plus pertinente et globale

On peut donc conclure que la région métropolitaine de Montréal et le Bassin parisien satisfont aux critères caractérisant les aires métropolitaines de mise en œuvre des politiques d'aménagement. Ce sont des régions polycentriques, formant des ensembles intégrés participant à une même dynamique de développement, ce sont des lieux importants d'échanges avec l'extérieur qui transgressent les découpages territoriaux existants. Il y a lieu d'insister sur ce dernier point car il peut faire l'objet d'une controverse. La notion de réalité métropolitaine n'est pas assimilable à une entité juridique ou à un territoire administratif. D'une certaine manière, elle opère un changement d'échelle car elle se définit avant tout en fonction de sa dynamique économique et sociale. C'est pourquoi ce serait en restreindre le sens que d'enclaver cette notion en fonction de la délimitation des régions administratives existantes ou encore de l'institutionnaliser a priori en la transformant en nouvelle région administrative.

Est ce que la reconnaissance d'une dynamique métropolitaine entraîne nécessairement des modifications à la délimitation des territoires et aux structures régionales et locales existantes ? Il apparaît que la réponse doit s'ébaucher en deux temps.

Dans un premier temps, la reconnaissance de la réalité métropolitaine n'entraîne pas obligatoirement des changements majeurs à la délimitation des territoires et aux structures existantes. Les territoires acteurs, notamment au niveau des régions administratives recouvrent des réalités qui leur sont particulières et qui peuvent justifier une telle délimitation. Autrement dit, dans ce premier temps, c'est la constitution de liens réels de coopération qui doit primer sur la refonte administrative ou politique des territoires et des structures existantes.

D'ailleurs, c'est vraisemblablement la précipitation du Groupe de travail sur Montréal et sa région à procéder à une telle refonte qui a attisé l'opposition à la mise en application de ses recommandations. Toutefois il faut considérer qu'avec le temps, les structures locales et régionales ainsi que la délimitation des territoires qu'elles recouvrent, doivent s'adapter aux changements économiques, sociaux et culturels ayant un impact sur les dynamiques ou les approches territoriales en matière de développement et d'aménagement. C'est cette approche plus évolutive que semble avoir choisie le ministre de la Métropole québécois et le gouvernement français.

Cela dit, il faut consolider ce qui existe et au premier chef, la Communauté urbaine et la région, découpage administratif. C'est ainsi qu'on peut proposer que les champs des pouvoirs des macro-régions s'inspirent du principe de subsidiarité, c'est à dire que leurs pouvoirs soient ceux qui selon les exigences du développement métropolitain, ne peuvent être exercés efficacement à l'échelle locale ou municipale. Parmi les critères à favoriser, l'efficacité et l'équité doivent être en haut de la liste.

Le deuxième élément, c'est la reconnaissance des partenaires socio-économiques et la mise en place de mécanismes de consultation. Cela pourrait se faire en consolidant les liens entre les niveaux macro et micro-régionaux.

A terme c'est évident que la révision du territoire en terme d'aménagement devra être finaliser par la refonte d'un nouvelle entité et surtout au Québec car l'éclatement actuel du territoire est un obstacle à la cohérence territoriale et au développement économique et social. Si on ne rencontre pas le même obstacle en Ile-de-France, il est peut-être temps de renforcer les liens existants entre les différentes régions du Bassin parisien, car l'Union européenne sera bientôt une Union des régions.

CONCLUSION

La référence régionale persiste dans la géographie vécue, perçue. Sous des formes nostalgiques ou dans une réinterprétation moderne des particularismes, mis aux services du développement, le sentiment d'appartenance et d'attachement à une région, certes à géométrie variable est encore un puissant ressort explicatif des comportements politiques, des formes d'expression culturelle, des modes d'organisation économique, un argument décisif pour emporter la conviction de l'électorat ou des responsables économiques.

On peut encore retenir le jeu toujours visible des très vieilles lignes de partage du territoire, à travers les contrastes de la démographie, de la formation, de structures d'activités. Est, ouest, nord, sud et leurs combinaisons deux à deux, sont plus que des points cardinaux. Ils dessinent de vastes et flous domaines, vécus ou seulement révélés par les cartes. Les héritages de l'histoire agraire, industrielle, démographique, de l'anthropologie, tissent un écheveau serré d'interactions mutuelles. Parmi ces contrastes, l'irréductible clivage Paris-Province, ne perd de sa netteté et de sa hiérarchie socio-culturelle, que pour renforcer celles que lui redonnent l'économie et les marchés en période de récession notamment.

Au Québec, la région est perçue comme un lieu permettant gérer les débordements régionaux de la Ville de Montréal entre autres et poursuivre le développement des infrastructures de transport en commun et d'assainissement des eaux. Après plus de trente années, la notion même de Communauté a changé. A l'heure de la mondialisation de l'économie et du rôle croissant des régions dans le développement, le territoire de l'Île-de-Montréal est devenu trop étroit pour qu'on continue de s'y identifier comme porteur de l'identité régionale. La nouvelle région métropolitaine correspond désormais à la nouvelle notion de communauté. Les horizons doivent être élargis pour intégrer la nouvelle dynamique régionale et pouvoir gérer les interdépendances à l'intérieur et à l'extérieur de la métropole. Les attentes ont changé également. Considéré d'abord comme un développeur d'infrastructures et un gestionnaire de services régionaux, l'organisme régional central est maintenant vu comme le centre d'orientations stratégiques et le promoteur du développement métropolitain à l'échelle internationale.

La division du territoire en types d'espaces pour lesquels l'identité régionale se combine à la position par rapport aux métropoles d'envergure, aux réseaux de transports rapides aux États voisins, se traduit par l'apparition de groupes de pression non régionaux. En somme on est conduit à s'interroger sur la pertinence du niveau régional comme niveau d'étude et d'action ou l'obligation de le dépasser.

Au plan conceptuel, on reste condamné à la modestie à laquelle incite le jugement de W. Isard (*Les régions au futur*) : « la région est un concept trompeur, ce n'est qu'une simple généralisation de l'esprit, un concept généralisé et sans existence propre, qui n'est pas une entité stable mais correspond à des réalités diverses en fonction du problème envisagé et du moment ».

Sur le plan de la gestion territoriale, les régions sont légitimées par le besoin d'unités administratives et territoriales plus grandes que communes et départements, municipalités et MRC, mais elles sont bridées par l'importance, persistante de ceux-ci. Mais pour proposer une interprétation fondée des discontinuités du territoire, elle doit encore recombinaison en permanence une grille de lecture comprenant les héritages d'une France et d'un Québec naturellement et traditionnellement divisée à de multiples échelles, les positions par rapport aux centres métropolitains, l'évolution de ces positions centrales ou marginales, les aspirations des sociétés locales et leur prise en compte par les décisions politiques et économiques.

Finalement, depuis la création des régions administratives au Québec, le rôle de l'administration gouvernementale a considérablement changé, évoluant d'une situation où l'État était entrepreneur à une situation où il exerce actuellement davantage un rôle de soutien aux intervenants locaux et régionaux dans le

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Tableaux

Tableau 1 : La légitimité des échelons micro et macro-régionaux au Québec.....	9
Tableau 2 : Classification des municipalités avant la réforme des structures (avant 1980)	57
Tableau 3 : Classification des municipalités après la réforme des structures (après 1980)	58
Tableau 4 : Répartition de la population française de 1875 à 2000 en %	86

Cartes

Carte 1 : Les 22 régions françaises aujourd'hui	7
Carte 2 : Le Canada et ses dix provinces	8
Carte 3 : Les régions administratives et les Municipalités Régionales de Comté (MRC) au Québec.....	8
Carte 4 : Les métropoles d'équilibre françaises	18
Carte 5 : Les régions métropolitaines de recensement du Québec	33
Carte 6 : Les blocs régionaux et les régions administratives du Québec.....	59
Carte 7 : L'Ile-de-France, ses pôles et axes principaux	80
Carte 8 : La région métropolitaine de Montréal et sa couronne	81
Carte 9 : L'Ile-de-France et son espace d'influence	97
Carte 10 : L'évolution tendancielle des capitales dans l'Union européenne.....	122

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages Généraux

BENKO, LIPIETZ, La richesse des régions, La nouvelle géographie socio-économique, coll Economie en Liberté, PUF, Vendôme, 2000, page 33, page 151.

BODINEAU, La régionalisation, Que sais-je, PUF, n°1719, Vendôme, 1995, 127 pages.

COMTE Coll, La recomposition des territoires, Les chemins de la recherche, Programme Rhônes Alpes, Recherches en Sciences Humaines, Oullins, 1994, 208 pages.

COTE, Québec 2002, Annuaire politique, social, économique et culturel, FIDES, 718 pages.

LOINGER, NEMERY, Recomposition et développement des territoires : enjeux économiques, processus, acteurs, Adm, aménagement du territoire, L'Harmattan, 1998, 381 pages.

MONOD, de CASTELBAJAC, L'aménagement du territoire, Que sais-je, PUF, n°987, Vendôme, 1997, 127 pages.

NOIN, Le nouvel espace français, coll CURSUS, Armand Colin, Paris, 1999, 250 pages.

Bulletin de l'Association des Géographes français, publié avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique, 1999, Barteduc, 445 pages.

Territoires, La revue des acteurs locaux, Aménagement du Territoire : entre compétitivité et solidarité, n°342, novembre 1993, page 23.

Ouvrages Spécialisés

AUGUSTIN, L'institutionnalisation du territoire au Canada, Les presses de l'Université de Laval, Presses universitaires de Bordeaux, Québec, 1996, 241 pages.

BALLINGAND, Le développement régional en Europe : Quelles stratégies de mobilisation et coopérations ?, 2^{ème} rencontre parlementaire sur l'aménagement du territoire, M et M Conseil, mai 1999, 267 pages.

BEAULIEU, CAYOUE, Bouchard, Le point de fusion, L'Actualité, vol 26, n°1, janvier 2001.

CECA CE CEEA, Coopération pour l'aménagement du territoire européen. Europe 2000+, 1994, Bruxelles, Luxembourg, 208 pages.

LEURQUIN, La France et la politique de pays, les nouveaux outils pour le développement et l'aménagement des territoires, 1997.

L'espace géographique, Le cadre législatif de l'aménagement du territoire au Québec : un poids, deux mesures, Revue trimestrielle, n°4, octobre 1989, Centre National de la recherche Scientifique.

Ministère des Finances, Ministère des Régions, La force des régions, un maillon essentiel de notre économie, Stratégie de développement économique des régions ressources, Québec, 2001, 130 pages.

Schéma d'aménagement et gestion de l'urbanisation, Municipalité, octobre – novembre 1998.

Sciences de la Société, Les régions dans l'Europe, revue publiée avec le concours du Centre National du Livre, n°34, Presses universitaires du Mirail, 1995, 230 pages.

Urbanisme, Le magazine international de l'architecture et de la ville, juillet 2000, n°313, dossier Québec, page 54, page 81.

Urbanisme, Illégalités et urbanisation, Le magazine de l'architecture et de la ville, mai 2001, n°318.

Documentation Technique

Région Ile-de-France

BARRAULT, L'implication communautaire de la région Ile-de-France dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, Commission de l'action européenne et de la coopération internationale, Conseil économique et social de la région Ile-de-France.

BECKOUCHE, Pour une métropolisation raisonnée : diagnostic socio-économique de l'Ile-de-France et du Bassin Parisien, DATAR, Conseil régional, 1999.

LAKOTA, L'Ile-de-France : un nouveau territoire, ODL Ile-de-France, Observatoire de la dynamique des localisations, 1989.

L'Ile-de-France. Réalités présentes, Questions d'avenir, Pour une concertation sur des orientations stratégiques, Conseil régional, IAURIF, octobre 1998.

INSEE Première, L'Ile-de-France dans le concert des régions européennes, n°435, 1996.

Les cahiers de la décentralisation, Pouvoirs locaux, L'Ile-de-France, moteur de la décentralisation, n°40, 1999, page 61, page 91, page 104.

Revue Ile-de-France du futur, Bassin parisien : du projet à la réalité, n°90, septembre 2000.

Région métropolitaine de Montréal

ANNEXES

1 - LES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN MATIERE D'AMENAGEMENT AU QUEBEC

Le processus d'échange instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979 représente à la fois un moyen d'information et un mécanisme d'harmonisation entre les orientations et les projets du gouvernement et ceux des instances municipales.

Les orientations générales du gouvernement en matière d'aménagement du territoire sont énoncées dans les trois documents suivants :

- Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement – pour un aménagement concerté du territoire 1994,
- Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement – pour un aménagement concerté du territoire, document complémentaire 1994,
- Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement – la protection du territoire et des activités agricoles, document complémentaire révisé, décembre 2001.

A ces orientations générales s'ajoutent des orientations plus spécifiques pour la région métropolitaine de Montréal énoncées dans le cadre d'aménagement gouvernemental adopté en juin 2001. Ces orientations s'appuient sur les grandes politiques du gouvernement.

Objectifs visés par le gouvernement

- Intégrer les orientations des ministères, des organismes et mandataires et faire ressortir leur interdépendance et leur cohérence.
- Expliciter aux MRC les lignes directrices de l'action gouvernementale sur le territoire et encadrer l'exercice d'élaboration, de révision et de modification des Schémas d'aménagement.
- Signifier aux MRC les attentes du gouvernement à l'égard de la contribution des Schémas d'aménagement à la concrétisation des orientations gouvernementales.
- Poser les principes de l'engagement du gouvernement.

Portée des orientations gouvernementales

Les orientations gouvernementales servent de toile de fond pour l'élaboration des avis gouvernementaux sur les documents d'aménagement adoptés par les MRC et les communautés et en permettre ou non l'entrée en vigueur. C'est au ministre des Affaires municipales et de la Métropole, ministre responsable de l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, que revient la responsabilité de s'assurer du respect de ces orientations gouvernementales.

Les orientations gouvernementales donnent lieu à la formulation d'attentes à l'intention des instances municipales dont certaines sont de la nature d'une obligation, c'est à dire que si elles ne sont pas respectées, le gouvernement s'objectera à l'entrée en vigueur de la disposition en cause tandis que d'autres sont de la nature d'une recommandation et donneront lieu à des commentaires.

Contenu des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire

développement socio-économique des différentes régions du Québec en optimisant les acquis des différents modes de transport).

- **Le renforcement des structures municipales**

Renforcer les structures municipales afin d'assurer au niveau local une meilleure répartition des revenus et des coûts et permettre une meilleure utilisation des ressources des municipalités et de l'Etat.

3 - LES EUROREGIONS

Il y a eu ces dernières années une multiplication des organes de coopération transfrontalière désignés par le terme d'« eurorégion » partout en Europe et notamment en Europe centrale et orientale.

Le nom donné à un organe de coopération transfrontalière, « eurorégion », suggère simplement un sentiment d'adhésion à l'Europe et une volonté de participer au processus d'intégration européenne et encourage, de cette manière, les autorités locales et régionales frontalières à coopérer pour le bien commun.

Historiquement, les eurorégions se réfèrent aux organes de coopération transfrontalière qui sont dans le processus de développement depuis les années 60 et 70 au nord-ouest de l'Europe et qui ont atteint un niveau plus élevé d'évolution aujourd'hui. Dans ce cas-là, les eurorégions évoquent une structure intégrée durable (et non ad hoc), dotée d'un niveau élevé de compétence en matière d'organisation et de financement et permettant une coopération transfrontalière dans tous les domaines importants. Il conviendrait de déterminer si cette définition s'applique à toutes les structures transfrontalières appelées « eurorégions ».

L'idée que les « eurorégions » représentent un niveau élevé d'intégration transfrontalière et la multiplication de ces structures en Europe centrale et orientale inquiètent certains gouvernements des pays concernés.

Cette étude examine les différentes formes de structures consacrées à la coopération transfrontalière et qualifiées d'« eurorégions », en vue de comprendre et d'éclaircir ce qu'elles représentent. Il faut souligner que le terme « eurorégion » est aussi difficile à définir que le terme « région » depuis que chaque pays interprète la définition à sa manière.

Cette étude est établie à partir des informations fournies par les pays suivants : Autriche, Belgique, Bulgarie, République tchèque, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, République Slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Ukraine et le Royaume-Uni.

Nommer les eurorégions

Le terme « regio » vient du latin « rege », qui signifie tracer une ligne ou une limite. Dans la Rome antique, la « regio » évoquait la délimitation d'une zone et non son administration. Elle ne correspondait pas à une institution législative ou gouvernementale.

Même aujourd'hui, les « eurorégions » et autres formes de structures de coopération transfrontalière ne créent pas un nouveau type d'administration au niveau transfrontalier. Elles ne sont pas dotées de pouvoirs politiques et leurs activités se limitent aux compétences des collectivités locales et régionales qui les composent.

A l'intérieur du cadre géographique de coopération (la « regio »), les structures transfrontalières permettent à des administrations de différents niveaux situées de part et d'autre de la frontière de collaborer pour défendre des intérêts communs et améliorer les conditions de vie des populations limitrophes.

L'Association des régions frontalières européennes donne les critères suivants pour l'identification des eurorégions:

- Une association d'autorités locales et régionales d'un côté ou de l'autre d'une frontière nationale, parfois avec une assemblée parlementaire;

Objectifs

Ces eurorégions ayant un statut de communauté de travail semblent poursuivre des objectifs limités, tels que la promotion de la compréhension mutuelle et de la culture et le renforcement de la coopération économique. Les eurorégions dotées de structures plus intégrées se fixent apparemment un objectif plus ambitieux, à savoir la promotion d'intérêts communs à travers la coopération transfrontalière. Les activités transfrontalières englobent non seulement le développement socioéconomique et la coopération culturelle, mais aussi d'autres domaines présentant un intérêt général pour les populations limitrophes, notamment les affaires sociales, la santé, l'éducation et la formation, la gestion des déchets, la protection de la nature et la gestion des paysages, le tourisme et les loisirs, les catastrophes naturelles et les transports.

Les eurorégions se distinguent aussi par les activités transfrontalières qu'elles entreprennent. Certaines se contentent d'échanger des informations, de se consulter et de mener des études, alors que d'autres semblent être en mesure de gérer et de mettre en œuvre des projets concrets.

Les informations fournies ne permettent pas de déterminer si les eurorégions ont une capacité d'action plus grande lorsqu'elles sont des entités de droit privé.

Il semble que l'emploi du terme « eurorégion » pour désigner une structure transfrontalière n'indique pas clairement ce qui distingue cette structure d'autres structures désignées par des termes différents, et ne permet pas même de conclure à l'existence de différences. En outre, le fondement juridique des « eurorégions » prend des formes si variées qu'il est difficile d'associer des caractéristiques juridiques précises au terme « eurorégion ».

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....5

PREMIÈRE PARTIE : DES FONDEMENTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À LA DÉCENTRALISATION EN FRANCE ET AU QUÉBEC..... 11

CHAPITRE I – L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE COMME RÉPONSE AUX DÉSÉQUILIBRES SPATIAUX 13

- 1 – Une évolution historique prudente jusqu'à la deuxième guerre mondiale 15
- L'urbanisation accélérée de la seconde partie du XIX^{ème} siècle..... 15
- L'irruption du modernisme après la Première Guerre Mondiale..... 16
- 2 – L'âge d'or de l'aménagement : 1950 – 1980 17
- Des politiques plus ou moins volontaristes 18
- L'action du gouvernement se met en place..... 19

CHAPITRE II – L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE COMME OBJET PRINCIPAL DE LA DÉCENTRALISATION DES POUVOIRS DES ANNÉES 1980 23

- 1 – Une prise de conscience progressive 25
- 2 – La législation pour des possibilités accrues en matière d'aménagement du territoire. 27
- Une Loi d'aménagement qui se veut global et intégrée : Loi de 1979 au Québec..... 27
- La Loi sur la décentralisation du pouvoir français en 1982 30
- 3 – Une nouvelle conception de l'aménagement centrée sur les échelles infra-nationales 32
- Pour une meilleure gestion de l'espace régional 32
- La mise en œuvre de l'intercommunalité : groupements de communes en France, fusion de municipalités au Québec 34
- Le contrôle de l'Etat sur l'aménagement 36

BILAN DE LA PREMIERE PARTIE : La difficile réconciliation entre aménagement et développement régional en France et au Québec 39

DEUXIÈME PARTIE : LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT À L'ÉCHELLE RÉGIONALE EN PLEINE ÉVOLUTION..... 41

CHAPITRE III – L'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL ET LA RÉGION : LES PRÉMISSSES DES CONCEPTS EN FRANCE ET AU QUÉBEC 43

- 1 – Le concept d'aménagement régional 45
- La définition du développement régional 45
- La régionalisation administrative d'Après-Guerre : un nouveau cadre de planification en France, un nouveau découpage administratif au Québec..... 46
- 2 – L'aménagement et la région fonctionnelle : une place limitée dans les politiques d'aménagement 48
- Une collectivité territoriale en France, mais toujours un découpage administratif au Québec 48
- 3 – L'aménagement du territoire en tant que compétence régionale partagée 49
- Les effets régionaux des politiques d'aménagement..... 50

Une double tendance observable en France	94
Des politiques sectorielles hésitantes au Québec	94
3 – Des modalités d'action en place dès la décentralisation	95
Les prémisses d'une vision régionale au Québec.....	95
Du grand chantier à la Charte du Bassin parisien en France.....	96
L'affirmation des compétences de la CUM, légères en matière d'aménagement.....	99
 CHAPITRE VIII – L'ÉCHELLE DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES POUR LA MISE EN PLACE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT.....	 105
1 – Le rôle des Schémas d'aménagement régionaux	107
Un Schéma directeur définissant les options fondamentales, les cohérences globales et les équilibres généraux du développement de l'Île-de-France	107
Le Schéma d'aménagement de la CUM, en révision et sans conviction	110
2 – Des changements à venir pour une vision cohérente du territoire, le cas du regroupement municipal au Québec	112
La création de la Communauté métropolitaine de Montréal	112
Les fusions municipales engagées.....	113
Le cœur de la réorganisation : créer deux méga-villes.....	113
Dans le reste de la région métropolitaine	114
La question de la fragmentation.....	114
 CHAPITRE IX - LES PÔLES URBAINS DANS LES MACRO-RÉGIONS DE L'EUROPE ET DE L'ALENA	 115
1 – Un changement d'échelle au Québec, la région métropolitaine prend le relais de la CUM.....	117
Le concept de ville -région	117
Des initiatives et des atouts dans le milieu des affaires	118
2 – La création de nouveaux outils à l'échelle macro-régionale.....	120
L'Île-de-France, cadre stratégique européen	120
Des actions européennes dans le cadre de l'Île-de-France	121
Le Québec et Montréal dans l'ALE.....	123
<i>BILAN DE LA TROISIÈME PARTIE : Les régions permettent une échelle d'aménagement plus pertinente et globale</i>	<i>125</i>
 CONCLUSION	 127
 TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	 131
 BIBLIOGRAPHIE	 135
 ANNEXES.....	 141
 TABLE DES MATIÈRES	 151